

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
École doctorale de géographie de Paris (EDGP 434)
UMR 8504 Géographie-cités

Thèse pour l'obtention du titre de docteur

LES VILLES MOYENNES FRANÇAISES : DIVERSITÉ, SPÉCIFICITÉS ET
ACTION PUBLIQUE EN CONTEXTE DE DÉPRISE URBAINE

Sous la direction de Sylvie Fol

Présentée et soutenue publiquement par
Julie Chouraqui

Le 1^{er} décembre 2023

Devant le jury composé de :

Vincent Béal	Maître de conférences HDR en science politique	Université de Saint-Étienne	Examineur
Annabelle Boutet	Cheffe du pôle Prospective, veille, innovation	Agence nationale de la cohésion des territoires	Examinatrice
Anne Bretagnolle	Professeure de géographie	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Présidente du jury
Sylvie Fol	Professeure d'urbanisme et aménagement	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Directrice
Frédéric Gibert	Responsable du programme Action cœur de ville et du plan commerce	Banque des territoires (Caisse des Dépôts)	Examineur
Joël Idt	Professeur d'urbanisme et aménagement	Université Gustave Eiffel	Rapporteur
Frédéric Santamaria	Professeur d'urbanisme et aménagement	Université Grenoble Alpes	Rapporteur

Avant-propos

Cette thèse a bénéficié de financements de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et de la Caisse des Dépôts (Banque des territoires et Institut CDC pour la Recherche), par le biais d'un contrat de recherche avec l'unité mixte de recherche Géographie-cités.

Elle a également été financée par deux contrats en tant qu'attachée temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université Paris Cité puis à l'École d'urbanisme de Paris (Université Gustave Eiffel) et été soutenue par le programme PAVIM (Penser Autrement les Villes Moyennes, I-Site FUTURE de l'Université Gustave Eiffel)



agence nationale
de la cohésion
des territoires



Université
Gustave Eiffel

ÉCOLE
D'URBANISME
DE
PARIS

Remerciements

Cette thèse doit commencer par un très grand merci à ma directrice de thèse, Sylvie Fol. Je te remercie d'abord pour tout ce que tu m'as appris et transmis depuis que nous nous connaissons. Cela est difficile à résumer, mais concerne aussi bien la géographie et l'aménagement, que la pratique de la recherche, l'enseignement ou l'écriture scientifique. Je te remercie ensuite de m'avoir guidée tout au long de mon doctorat par ton écoute, tes relectures, tes conseils toujours avisés et tes encouragements constants.

Je remercie Annabelle Boutet (ANCT), Michel-François Delannoy et Frédéric Gibert (Banque des territoires), Lucie Renou, Isabelle Laudier et Diane de Mareschal (Institut CDC pour la Recherche) pour leur intérêt pour mon travail et pour leur disponibilité durant ces années de recherche doctorale. Nos discussions ont toujours été très stimulantes et m'ont grandement aidée dans la réalisation de cette thèse. Je tiens particulièrement à remercier Annabelle, Michel-François et Frédéric pour leur accueil au sein de leurs équipes. Merci pour votre confiance et pour ce que vous m'avez enseigné sur le fonctionnement des politiques publiques, de l'administration centrale et de la Caisse des Dépôts.

Je remercie sincèrement les membres du jury, Vincent Béal, Anne Bretagnolle, Annabelle Boutet, Frédéric Gibert, Joël Idt et Frédéric Santamaria, d'avoir accepté de lire et discuter de mon travail de thèse.

Cette thèse repose sur des enquêtes de terrain et dépend donc de celles et ceux qui ont accepté de consacrer une partie de leur temps à la réalisation d'entretiens. Merci à toutes et tous pour le partage de vos analyses et pour votre pédagogie dans l'explication du fonctionnement de votre travail quotidien.

L'unité mixte de recherche Géographie-cités a constitué un cadre essentiel à la réalisation de cette thèse. Je remercie en particulier les directeurs et directrices du laboratoire et de l'équipe CRIA (Arnaud Banos, Sabine Barles, Sandrine Berroir, Éric Denis) ainsi que l'équipe administrative (Stéphanie Assane-Mougamadou, Dorothee Kouevi-Akoé, Martine Laborde) d'avoir facilité le financement et la mise en place de mon contrat doctoral, puis d'avoir soutenu sa réalisation par divers financements et un accompagnement administratif.

Mes remerciements s'adressent ensuite aux personnes rencontrées au fil de ces années de recherche, qui m'ont encouragée et ont contribué à cette thèse de multiples manières.

Je remercie les membres de mon comité de thèse, Sophie Baudet-Michel, Vincent Béal, Nicolas Cauchi-Duval et Frédéric Santamaria, pour leur disponibilité tout au long du doctorat et pour nos échanges qui m'ont permis d'avancer et de réorienter mon travail lorsque cela était nécessaire.

J'ai ensuite une pensée particulière pour mes collègues doctorants ou ex-doctorants de Géographie-cités, du LATTS, mais aussi pour l'ensemble des membres de ces deux UMR, pour leur accueil et leur soutien à différents moments de la thèse. La liste est très longue... Mais vous m'avez toutes et tous, d'une manière ou d'une autre, aidée à comprendre le fonctionnement de l'enseignement et de la recherche ou contribué à faire avancer ma recherche doctorale :

- Sarah Dubeaux, Benoît Frel-Cazenave, Pauline Gali, Paul Gourdon, Flora Hayat, Romain Leconte, C-Pineau et Natacha Rollinde : je vous dis un immense merci pour vos relectures de ce manuscrit de thèse, qui m'ont été d'une grande aide.
- Natacha, Romain, Flora, Joséphine et Dorian, merci pour votre soutien continu, du premier au dernier jour de cette recherche doctorale. A mes collègues de la première heure, Lucas, Étienne T., Chloé, Florence, Marie C., Achille, Étienne D., Clément, Marie M., Emma, Clara, Laetitia : vous sous-estimez sans doute l'importance de votre accueil et de ce que j'ai appris à votre contact. Merci aussi à Antoine, pour son aide très précieuse sur la régression linéaire segmentée.
- Camille, Maxime, Benoît, Léa, Alexandre, Héloïse, Paul, Jordi, Sonia, Anton, Fanny C., Roberta, Sarah, Pauline, Amélie, Arina, Matthias : ce fut un plaisir de partager le travail quotidien de la thèse avec vous. Merci pour votre soutien, nos multiples échanges et les moments agréables passés ensemble au bureau ou ailleurs.
- J'ai une pensée particulière pour Yoan Miot et pour Christophe Quéva, qui m'ont accompagnée avec bienveillance depuis mes tous premiers moments de découverte du travail de recherche.
- Je remercie l'ensemble des enseignants avec qui j'ai travaillé à l'Université Paris Cité (Sophie Baudet-Michel, Sandrine Berroir, Benoît Conti, Étienne Dufour, Matthieu Gimat, Mathieu Gigot, Claude Grasland, Marianne Guérois, Maxime Guinepain, Renaud Le Goix, Romain Leconte, Pierre Pistre, Christine Zanin), ainsi que Félix Adisson et Nadia Arab pour leur accueil attentif à l'École d'urbanisme de Paris cette année.

J'adresse mes remerciements aux personnes rencontrées à la Caisse des Dépôts et à l'ANCT. Je remercie particulièrement les « anciennes » du BPE (Marion, Cécile, Catherine et Anaïs) pour leur accueil, leur accompagnement et leurs encouragements dès mes premiers moments au CGET, mais aussi l'ensemble du pôle PVI (Sylvère, Isabelle, Muriel, Julie D., Élodie, Olivier), pour leur confiance et leur aide dans les missions réalisées en commun. Merci à mes camarades cartographes Mélodie, Floriane, Bertrand et Hassen. Je remercie aussi l'équipe Action cœur de ville et les collègues du DAT à la Caisse des Dépôts pour leur accueil sympathique : Marie, Pierre, Matthieu, Christopher, Charles, Amicie, Franck, Halima, Sylvain.

Mes remerciements vont ensuite aux différentes personnes croisées dans le cadre de projets de recherche sur les villes petites et moyennes. L'équipe HVPM (Achille, Julie F., Élie, Mikaël, Norma, Fanny A. et Quentin), c'était un plaisir de travailler avec vous, j'espère que nous aurons l'occasion d'avoir de nouveaux projets ensemble. Mention spéciale aux membres du projet PAVIM et à ses coordonnateurs Matthieu Delage et Serge Weber pour les séminaires, les nombreux moments sympathiques passés au vert et votre soutien dans les derniers moments de cette thèse.

Enfin, je remercie mes proches et particulièrement mes parents pour leurs encouragements continus. Merci d'avoir été là pour moi dans ces longs mois de rédaction !

Luc, cette thèse te doit énormément, pour tout ce que tu m'as appris sur R, pour ton soutien sans faille et toutes ces années passées à apprendre, étudier et travailler ensemble.

Sommaire

Introduction générale	11
Partie 1 : Trajectoires de déclin et formes de déprise urbaine des villes moyennes françaises	25
Chapitre 1 : Les villes moyennes, objets géographiques singuliers ?	27
Chapitre 2 : Déprise des villes moyennes, restructurations post-fordistes et développement spatial inégal	71
Chapitre 3 : Les trajectoires contrastées des villes moyennes françaises	119
Chapitre 4 : Les profils de déprise des villes moyennes françaises	185
Partie 2 : Les limites des capacités d'action politique locales des villes moyennes face à la déprise urbaine	235
Chapitre 5 : La diffusion et la convergence de modèles d'attractivité au sein des villes moyennes	239
Chapitre 6 : Mettre en œuvre les modèles d'attractivité : les capacités d'action politique des villes moyennes en déprise.....	301
Partie 3 : Action cœur de ville : une nouvelle donne pour les villes moyennes en déprise ?	377
Chapitre 7 : Un retour de l'État dans les villes moyennes ?	381
Chapitre 8 : La mise en œuvre d'Action cœur de ville à l'échelle locale : des effets sélectifs inévitables ?	431
Conclusion générale	493
Bibliographie	505
Annexes	525
Table des figures.....	572
Résumés.....	576

Introduction générale

En 2017, lors d'une allocution au Sénat, le Président de la République Emmanuel Macron distingue « la France rurale », « la France des villes moyennes » et les « grandes villes et les métropoles ». Cette division du territoire national lui permet de souligner « certains défis de la situation de déclassement des villes moyennes et de leur ruralité »¹, et d'annoncer les premières mesures de son mandat en faveur de ces territoires. L'expression « France des villes moyennes » employée dans ce discours politique illustre la diffusion d'un discours sur le « problème des villes moyennes » dans la sphère politique et médiatique à partir des années 2010 (Warnant, 2023). Elle constitue également un exemple parmi d'autres de la mobilisation de cette catégorie par les pouvoirs publics, qui est récurrente depuis la seconde moitié du 20^e siècle.

De façon élémentaire, l'expression « villes moyennes » fait référence à un ensemble de villes, plus petites en taille que les grandes villes, mais plus grandes que les petites villes, sans pour autant qu'un poids démographique ou des critères fonctionnels spécifiques ne fassent consensus pour les définir (Santamaria, 2000). En France, la diffusion de ce terme est étroitement liée aux politiques publiques. Cette expression apparaît en effet simultanément dans les politiques d'aménagement du territoire et la recherche au cours des années 1960, puis fait l'objet de divers travaux et études tout au long de la deuxième moitié du 20^e siècle (Gaudin, 2013 ; Warnant, 2023). L'historien L. Vadelorge définit ainsi les villes moyennes comme un « concept forgé par les aménageurs des années 1960 » (Vadelorge, 2013, p. 33).

Dans le champ de la recherche, la pertinence de cette catégorie aux contours flous et fortement mobilisée par les pouvoirs publics est souvent questionnée, du fait de son imprécision et des discours qui lui sont attachés (Carrier et Demazière, 2012 ; Demazière, 2017 ; Michel, 1977 ; Santamaria, 2000). Pourtant, les villes moyennes constituent un objet d'étude stabilisé en géographie et en aménagement. À partir des années 2000, plusieurs chercheurs interrogent la place de ces villes au sein de l'économie mondialisée et métropolisée, dans un contexte de remise en cause des politiques d'aménagement du territoire (Baudelle et Tallec, 2008 ; Léger, 2012 ; Santamaria, 2012a ; Tallec, 2014). Sans porter exclusivement sur ces villes, d'autres travaux publiés à la même période s'intéressent également aux évolutions des villes moyennes. C'est le cas de ceux portant sur la décroissance urbaine en France, dont les premières analyses quantitatives mettent en exergue certains points communs des villes petites et moyennes, qui sont nombreuses à être concernées par des processus de baisse démographique, interprétés comme étroitement liés la mondialisation et à la métropolisation de l'économie (Martinez-Fernandez et al., 2016 ; Wolff et al., 2013). Les travaux de géographie théorique et quantitative insistent quant à eux, à partir d'un cadre théorique distinct, sur des processus de concentration et de sélection du système urbain au long cours, se traduisant par un déclin démographique plus accentué des niveaux inférieurs de la hiérarchie urbaine (Bretagnolle, 1999, 2005 ; Paulus, 2004). À partir de 2008, la Révision générale des politiques publiques et ses réformes des cartes des services publics suscitent des travaux sur les effets des fermetures de services en zones rurales

¹ Discours d'ouverture de la « Conférence nationale des territoires », prononcé au Sénat le 18 juillet 2017.

et dans les villes petites et moyennes, qui questionnent un « délaissement » progressif de ces territoires par l'État (Taulelle, 2012 ; Barczak et Hilal, 2017 ; Courcelle, Fijalkow et Taulelle, 2017). Au même moment, la publication de données sur la vacance commerciale par PROCOS² et l'Institut pour la ville et le commerce³ médiatisent un phénomène de « dévitalisation » des centres-villes des villes moyennes, qui fait l'objet de plusieurs études et rapports institutionnels (Bessière et Trevien, 2016 ; CGEDD-IGF, 2016). Le rapport sur les dynamiques commerciales des villes françaises montre par exemple que les centres-villes des villes de moins de 100 000 habitants, désignées dans le rapport comme « moyennes », sont les plus touchés par les phénomènes de vacance commerciale (CGEDD-IGF, 2016). D'après ces données, le phénomène s'accompagne fréquemment de pertes démographiques et d'un renforcement de la pauvreté (*ibid.*). Cette fragilisation du centre des villes moyennes est interprétée comme une conséquence d'évolutions des habitudes de consommation et de la périurbanisation résidentielle et commerciale.

Au milieu des années 2010, le programme de recherche « Rétraction des commerces et services dans les villes petites et moyennes » propose de croiser l'ensemble de ces questionnements pour étudier la diminution de la présence de services et commerces dans l'ensemble des villes françaises, en interrogeant la spécificité des villes petites et moyennes ainsi que des villes en décroissance démographique (Baudet-Michel et al., 2017, 2019). A la même période, les travaux en sociologie d'Elie Guéraud articulent d'une autre manière ces questions, en interrogeant les formes du déclin urbain dans les villes moyennes françaises et les recompositions sociales associées, à partir d'analyses quantitatives et d'une étude ethnographique de la petite bourgeoisie culturelle de Nevers (Guéraud, 2017, 2018).

En prenant pour objet les « villes moyennes en déprise », cette thèse a donc pour objectif de prolonger ces pistes et de contribuer à l'étude des intrications entre processus économiques, politiques et sociaux pouvant conduire au renforcement d'inégalités territoriales, entendues comme des différentiels de ressources et de développement entre villes ou régions à petite échelle. Dans ce cadre, le choix de se focaliser sur la catégorie discutée des villes moyennes, supports de discours et de politiques publiques variées depuis les Trente glorieuses, apparaît plus enrichissant que contraignant. Plutôt que de chercher à légitimer ou à figer cette catégorie, il s'agit en effet de l'explorer pour mieux saisir les processus politiques pouvant contribuer aux difficultés rencontrées dans ces espaces.

La notion de « déprise urbaine »

L'étude des villes moyennes proposée est construite autour de la notion de « déprise urbaine ». Dans les travaux précédemment mentionnés, différents termes sont utilisés : décroissance urbaine, déclin urbain, rétraction ou dévitalisation. Ces expressions ont pour objectif de qualifier des processus de dégradation de la situation d'une ville au cours du temps, mais témoignent d'approches différentes. La décroissance urbaine vise à qualifier « des espaces urbains qui ont connu des pertes de population, un retournement économique, un déclin de

² Fédération représentative du commerce spécialisée, qui publie en 2014 son étude sur la vacance commerciale en France

³ Pascal Madry publie l'article « Vacance : côte d'alerte » en 2013 dans la revue spécialisée *Études Foncières*.

l'emploi et des problèmes sociaux, symptômes d'une crise structurelle » (Martinez-Fernandez et al., 2012, p. 214). Le terme fait référence à un courant de recherche structuré au niveau international, qui articule les résultats de recherches sur des villes partageant des trajectoires similaires, appelées *shrinking cities* en langue anglaise ou *schrumpfende Städte* en allemand. La notion de rétraction est utilisée pour qualifier la diminution de la présence d'objets dans l'espace. Elle a pour l'instant donné lieu à des travaux sur les commerces et les services (Baudet-Michel et al., 2019). La dévitalisation du centre-ville désigne quant à elle la fragilisation des fonctions commerciales et résidentielles du centre-ville, qui se manifestent principalement par des phénomènes de vacance (du logement, des commerces), mais aussi par la paupérisation ou l'affaiblissement démographique de ces espaces centraux (Baudet-Michel et al., 2017 ; Berroir et al., 2019 ; Buhnik, 2018). Si on peut esquisser des différences entre ces notions, il faut aussi souligner leurs recouvrements et la polysémie de certaines. Ainsi, le terme « décroissance » est également utilisé pour analyser les évolutions des systèmes de peuplement et de la démographie des villes, sans systématiquement impliquer l'idée d'une crise locale multidimensionnelle (Bretagnolle et al., 2016, 2020 ; Gourdon et al., 2019). La dévitalisation du centre-ville peut s'observer dans des villes en décroissance et constituer un symptôme d'une crise locale plus large (Berroir et al., 2019). L'expression « déclin urbain » est quant à elle beaucoup plus ancienne. Elle a notamment été employée dans des théories sur l'évolution de l'urbanisation dès le début du 20^e siècle (Fol et Cunningham-Sabot, 2010). Le déclin urbain constitue alors, selon les approches, une étape inéluctable précédant la disparition des villes ou une phase du développement urbain dans le cadre de théories cycliques sur l'urbanisation des villes (*ibid.*). La notion a ensuite été utilisée dans des travaux américains pour signifier l'affaiblissement des villes centres sous l'effet de la suburbanisation (*ibid.*). Plus récemment, le terme a également été mobilisé pour qualifier l'évolution de villes moyennes (Guérait, 2018). Toutes ces expressions présentent donc des nuances, tout en étant porteuses d'ambiguïtés. Elles ont en commun de désigner à la fois (par un seul mot) un processus et un résultat. Dévitalisation, décroissance, rétraction et déclin sont en effet des expressions qui, selon la tournure choisie, peuvent aussi bien désigner la dynamique observée que la situation d'une ville.

La notion de déprise urbaine est mobilisée dans cette thèse afin de renforcer la séparation analytique entre processus et résultat, et de faciliter la description des diverses configurations pouvant exister parmi les villes moyennes fragilisées. La définition de cette notion sera approfondie tout au long de la thèse. Il est néanmoins possible de présenter ici les grands objectifs de cette construction théorique et les raisons de son élaboration. L'expression a été choisie pour renvoyer à la *situation* d'une ville ayant subi différents processus de déclin, qui peuvent toucher la population, l'économie ou l'espace bâti. Le terme « déprise » (situation/résultat) est donc utilisé de façon complémentaire à celui de « déclin »⁴ (processus/action). Les pertes de population, d'emplois, la hausse de la vacance des commerces, du logement, du chômage, du taux de pauvreté, sont par exemple différents processus de « déclin ». Dans une même ville ou dans des parties de cette ville, le cumul de ces processus conduit à une situation de crise profonde. Cette crise est généralement désignée comme la « décroissance urbaine » dans la littérature scientifique. Cependant, l'hypothèse qu'on pose ici est que la décroissance urbaine est une forme parmi d'autres de « déprise urbaine ». La

⁴ Les expressions « fragilisation » et « dégradation » seront également utilisées alternativement

« dévitalisation du centre-ville », pourrait constituer une seconde forme. D'autres situations peu documentées pourraient exister, par exemple dans des villes où certains processus de déclin coexistent avec des processus de croissance ou de stabilité.

J'ai sélectionné en particulier le mot « déprise » car il est peu courant dans les travaux portant sur la fragilisation démographique, sociale, économique ou immobilière d'un espace. Choisir un terme peu répandu plutôt que l'une des expressions précédentes m'a paru important pour éviter de renforcer les ambiguïtés et polysémies de ces expressions. Le nom « déprise » est un néologisme⁵ formé à partir du participe passé des verbes « déprendre » et « dépriser »⁶. Déprendre signifie séparer ou détacher plusieurs éléments pris ensemble. Ce terme convient donc bien pour signifier qu'une « ville en déprise » a perdu des caractéristiques qui étaient les siennes par le passé. Ces caractéristiques pourraient s'appréhender de diverses manières : masse d'emplois, poids démographique, diversité d'équipements, de services, qualité du cadre de vie, composition sociale et niveau de vie moyen de la population. « Dépriser » renvoie à l'action de porter un jugement défavorable sur la valeur de quelque chose ou de quelqu'un, autrement dit déprécier. Ce sens de « déprise » semble également intéressant pour notre objet d'étude, car il permet de souligner la dimension symbolique des processus de déclin subis par une « ville déprise ». « Déprise » peut être utilisé comme un nom commun, dans un sens étroitement lié à ces deux racines verbales, et souvent dans un cadre scientifique. Les termes « déprise agricole » ou « rurale » sont employés pour évoquer l'arrêt de l'exploitation et le délaissement d'un espace qui peut en découler (Verdier et al., 2020). En sociologie, le terme est utilisé dans l'étude des personnes âgées, pour renvoyer à une période de la vie où l'individu accepte de ne plus avoir de prises sur certaines actions, choses ou relations (Barthe, Clément et Drulhe, 1990). Dans cette thèse, « ville moyenne en déprise » et « déprise urbaine » seront les principales expressions employées pour désigner les situations de villes fragilisées.

Une approche dialectique de l'espace pour appréhender les recompositions des villes moyennes

Cette thèse cherchera donc à décrire les formes de déprise urbaine observées dans certaines villes moyennes françaises et à en comprendre les ressorts. L'analyse proposée repose sur une approche de l'espace articulant échelles globale et locale. Dans les recherches sur la décroissance urbaine, la rétraction des commerces et services ou la dévitalisation des centres-villes, plusieurs processus sont mis en avant pour expliquer les phénomènes observés. Ces travaux mettent en perspective des difficultés locales avec des transformations économiques (mondialisation), sociales (périurbanisation résidentielle et commerciale) et politiques (recompositions des services publics, disparition des politiques d'aménagement du territoire) globales, qui touchent la France, mais aussi d'autres pays d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord. Ces approches permettent donc d'identifier un faisceau de facteurs pouvant participer à expliquer les situations de déprise de certaines villes moyennes, au même titre que d'autres villes de France et du monde.

⁵ Cet usage n'est par exemple pas reconnu par l'Académie française

⁶ Source pour l'analyse de ces deux verbes : outil Ortolang du Centre national des ressources textuelles et lexicales (CNRS-ATILF)

La perspective adoptée ici s'inspire de ces démarches ainsi que des travaux influencés par la théorie marxienne, de l'école des Annales et/ou de celle de la régulation, qui appréhendent le développement spatial inégal comme étroitement lié aux structures économiques, politiques et sociales du mode de production capitaliste (Brenner, 2004 ; Harvey, 1982 ; Lipietz, 1977 ; Soja, 1989 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014a). Ces relations étroites entre espace et structures sont complexes et à double sens, ce qui implique notamment que les caractéristiques locales d'un espace ne sont pas le simple reflet de ces structures, mais aussi dépendantes de configurations particulières et ancrées dans une trajectoire historique localisée. Parfois désignées comme des « conditions institutionnelles locales » (Béal, Dormois et Pinson, 2010), des « *sociospatial configurations* » (Brenner, 2004) ou des « formations sociales spécifiques plus ou moins localisées » (Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014a) ces configurations locales sont constituées d'un ensemble de relations sociales et de normes institutionnelles, façonnées par des structures supra-locales, mais « sédimentées » au cours du temps d'une façon singulière, de façon à constituer autant de « configurations particulières du capitalisme » (Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014a). Les situations de déprise urbaine observées dans certaines villes moyennes sont ainsi appréhendées comme le produit complexe de transformations économiques, sociales et politiques globales interagissant avec des configurations locales particulières.

Dans ce cadre, trois restructurations globales régulièrement mentionnées dans la littérature sur la fragilisation des villes petites et moyennes seront considérées :

- La mondialisation est une transformation fondamentale de l'économie qui change la géographie des espaces productifs. Les premiers pays industrialisés se spécialisent dans les activités tertiaires, notamment de services aux entreprises et financières, tandis que les activités industrielles sont davantage orientées vers la conception et le secteur des hautes technologies (Swyngedouw, 1989 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014a). La production industrielle de masse continue d'exister et de se développer dans d'autres régions du monde (Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014a). Des phénomènes de désindustrialisation, de réindustrialisation et de tertiarisation s'observent ainsi en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord depuis la fin du 20^e siècle (*ibid.*). Dans certains territoires, la désindustrialisation s'accompagne de difficultés de conversion de l'économie locale qui conduisent à des processus de déclin. Dans le même temps, des processus d'agglomération des activités économiques dans les grandes villes et un fonctionnement de l'économie mondiale autour de « nœuds » urbains ont favorisé des processus de métropolisation (Soja, 1989, chapitre 7 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b). Si les grandes villes constituent des espaces clés dans l'économie mondialisée, les villes moyennes, en particulier celles de tradition industrielle, pourraient être mises à distance de ces dynamiques.
- L'évolution des politiques publiques et l'abandon progressif des politiques de correction des disparités territoriales constituent une autre évolution clé. À partir des années 1980, insuffler un développement économique « par le bas » (Brenner, 2004) en se focalisant sur quelques territoires stratégiques apparaît comme un nouvel enjeu des politiques nationales des pays d'Europe de l'Ouest, ainsi que de l'Union européenne (*ibid.*,

Swyngedouw 1989). Plutôt que de favoriser des mécanismes de redistribution, il s'agit de favoriser le développement de quelques territoires compétitifs à l'échelle mondiale, pour assurer une croissance économique qui, bien que restreinte spatialement, est supposée ruisseler sur le reste du territoire national (Brenner, 2004). En France, les politiques publiques d'aménagement suivent une tendance similaire et évoluent d'un référentiel d'équité et d'égalité vers un idéal de compétitivité (Artioli, 2017 ; Santamaria, 2012), qui se traduit par une concentration des investissements vers certaines grandes villes, dans le but de favoriser leur métropolisation et leur capacité à être compétitive à l'échelle internationale (Crouch et Le Galès, 2012 ; Fol, 2020 ; Galimberti, 2019 ; Santamaria, 2012).

- La périurbanisation désigne le phénomène d'étalement urbain qui se caractérise par un développement de l'urbanisation des couronnes périphériques des villes à partir des Trente glorieuses, encore à l'œuvre aujourd'hui. Cette forme d'urbanisation favorise le développement de nouvelles polarités et fonctions résidentielles, commerciales et économiques en périphérie. La périurbanisation peut pénaliser et fragiliser les centres-villes et les villes centres des agglomérations, notamment lorsqu'elle se combine à d'autres processus comme la désindustrialisation, qui peut créer des difficultés sociales et économiques, ou la fermeture de certains services publics, qui affaiblit d'autant plus la centralité.

L'absence de relations mécaniques entre transformations économiques, politiques et sociales globales et recompositions de l'espace est au centre de débats scientifiques sur les inégalités territoriales. En France, il existe des désaccords importants sur les liens possibles entre croissance économique, productivité et taille des villes (Bouba-Olga et Grossetti, 2015 ; Bouba-Olga, Grossetti et Tudoux, 2016). Plus précisément, ce débat a mis en lumière le risque d'associer aux grandes villes des caractéristiques intrinsèques (forte productivité, forte croissance de l'emploi, inclusion dans des logiques économiques mondialisées), et de déduire des caractéristiques inverses des villes petites et moyennes et des espaces ruraux, en surestimant l'effet déterminant des processus de métropolisation (Bouba-Olga, 2017). Des analyses quantitatives mettent en lumière l'hétérogénéité des dynamiques économiques des grandes villes françaises, tandis que des études de cas sur des petites villes ou espaces ruraux nuancent l'idée d'un « effet taille » dans les performances économiques des territoires (Bouba-Olga, 2017 ; Brunetto et al., 2017 ; Carré et al., 2020). Les travaux d'O. Bouba-Olga soulignent l'importance de l'organisation des milieux économiques locaux et invitent donc à réinvestir l'échelle d'analyse locale pour comprendre les recompositions territoriales associées à la mondialisation (Bouba-Olga, 2017). Pour reprendre les termes employés plus tôt, il s'agit finalement de mieux articuler les relations entre structures globales et configurations localisées. Ces réflexions sur les trajectoires économiques des métropoles ont finalement participé à remettre en cause les approches des inégalités territoriales par la hiérarchie urbaine, qui surestiment les effets de la métropolisation, et encouragé l'analyse au niveau régional ou macro-régional. Les principales inégalités territoriales françaises seraient ainsi davantage structurées autour de différences régionales qu'entre les niveaux de la hiérarchie urbaine ou entre l'urbain et le rural. En Allemagne, ce type d'approche a également été développé autour des notions de

« périphérisation » et de « polarisation », qui ont été utilisées pour rendre compte du creusement des inégalités socio-économiques entre urbain et rural ainsi qu'entre l'est et l'ouest du pays (Lécuyer, 2022). Ces concepts ont notamment été pensés pour sortir d'approches dichotomiques qui opposent la croissance au déclin ou l'urbain et le rural, en favorisant une approche relationnelle et régionale des inégalités territoriales (Lang, 2015).

Problématique et hypothèses

En proposant d'étudier et de comprendre la variété des formes de déprise urbaine des villes moyennes, cette thèse cherche à contribuer à ces débats. L'analyse d'un niveau particulier de la hiérarchie urbaine implique qu'une attention importante sera portée aux points communs entre ces villes et à ce qui les différencie des grandes ou petites villes, mais ne signifie pas que la lecture des inégalités territoriales à l'échelle régionale sera évacuée. Les relations entre position dans la hiérarchie urbaine et situations de déprise seront notamment interrogées en plaçant les politiques publiques au centre de l'analyse des processus de déclin de certaines villes moyennes. Cette position de recherche se situe dans le prolongement des travaux sur la décroissance urbaine (Cauchi-Duval, Béal et Rousseau, 2016 ; Fol, 2012 ; Miot, 2012) et la périphérisation (Kühn, Bernt et Colini, 2017 ; Lang, 2015 ; Lécuyer, 2022 ; Roth, 2016). Elle paraît également pertinente pour l'étude des villes moyennes françaises, souvent qualifiées de catégories façonnées par l'action publique (Carrier et Demazière, 2012 ; Vadelorge, 2013). La thèse propose ainsi d'articuler les deux questionnements suivants :

- Dans quelle mesure les fragilités des villes moyennes peuvent-elles se comprendre comme une conséquence du renforcement des disparités entre les espaces régionaux dans lesquelles elles sont incluses, au même titre que d'autres niveaux de la hiérarchie urbaine ?
- Les difficultés de ces villes peuvent-elles, dans le même temps, se comprendre au regard de facteurs politiques variés et étroitement liés à leur place dans la hiérarchie urbaine ?

L'analyse des politiques publiques proposée est orientée par mon ancrage disciplinaire en géographie et en aménagement ainsi que par mon intention d'articuler dialectiquement les échelles d'analyses globales et locales. Il s'agira ainsi de prendre en compte les effets des politiques publiques nationales sur les trajectoires des villes moyennes. Les évolutions de certaines politiques publiques françaises seront replacées dans un contexte global de restructuration des États et du secteur public commun aux premiers pays industrialisés et étroitement lié à des recompositions économiques, elles aussi globales. À grande échelle, il s'agira de prendre en compte les liens étroits entre configurations politiques locales et trajectoires des villes. Dans le cadre d'une thèse en géographie et aménagement, l'attention sera limitée à certains secteurs des politiques publiques. Au niveau national, l'analyse est centrée sur les politiques nationales spatialisées, c'est-à-dire initiées au niveau central de l'État et ciblant des territoires particuliers, soit pour y déployer des investissements financiers et favoriser le développement d'équipements ou infrastructures, soit pour agir sur des équipements ou infrastructures déjà présents. Les politiques d'aménagement du territoire, initiées durant les Trente glorieuses, sont par exemple un type de politique nationale spatialisée. Plus récemment, le programme Action cœur de ville, annoncé en 2017, peut également être considéré comme tel. Au niveau local, on s'intéressera uniquement aux politiques urbaines des municipalités et

intercommunalités, c'est-à-dire à l'action publique tournée vers l'aménagement des villes, par le biais de projets, d'opérations d'urbanisme et de documents de planification.

Ce questionnement sur les villes moyennes en déprise se décompose en trois hypothèses principales. Les deux premières hypothèses constituent des pistes provisoires à vérifier, élaborées à partir des travaux existants, et qui sont fondamentales dans les axes de recherche et les méthodes choisies pour étudier les situations de déprise urbaine des villes moyennes. La troisième hypothèse est plus ouverte, et a un statut différent parce qu'elle sort d'une logique hypothético-déductive.

Hypothèse 1 : La déprise urbaine est une traduction spatiale de recompositions économiques, sociales et politiques globales à l'œuvre depuis la fin des Trente glorieuses

La déprise urbaine de certaines villes moyennes est abordée comme l'une des expressions spatiales de la crise du fordisme et des restructurations économiques, politiques et sociales en cours depuis les années 1970. Ces processus sont étroitement liés et imbriqués, ils se soutiennent et s'alimentent mutuellement. On peut néanmoins les décomposer pour préciser l'hypothèse :

- *Hypothèse 1.a. : la déprise de certaines villes moyennes françaises est due à des restructurations économiques et sociales globales qui renforcent les disparités territoriales.*

L'internationalisation des échanges et la métropolisation ont bouleversé le rôle économique de certaines villes moyennes, en particulier celles localisées dans d'anciennes régions industrielles et des régions rurales isolées. L'évolution des pratiques et modes d'habiter pourrait contribuer à affaiblir les centres urbains des villes moyennes et à alimenter des processus de déclin, notamment démographiques.

- *Hypothèse 1.b. : la déprise de certaines villes moyennes françaises est due à des transformations de l'État et des politiques nationales spatialisées, également globales, et aux effets directs sur la fonction territoriale associée à ces villes et leur économie locale*

Certaines politiques nationales spatialisées peuvent directement contribuer à des situations de déprise urbaine, à l'exemple des politiques de rationalisation des services publics, qui ont conduit à des fermetures pouvant fragiliser l'économie locale de certaines villes moyennes. Plus largement, les villes moyennes sont au second plan des politiques nationales spatialisées contemporaines visant à favoriser la compétitivité des territoires, plutôt que la correction des disparités territoriales. Ce contexte politique peut contribuer à l'approfondissement de processus de déclin, non compensés par des politiques publiques redistributives.

Hypothèse 2 : Ces transformations politiques rendent les ressources politiques locales décisives pour répondre aux difficultés rencontrées dans les villes moyennes. Cependant, la fragilisation de ces ressources et leur inadéquation aux besoins locaux participent à expliquer les situations de déprise de certaines villes moyennes.

Les politiques urbaines sont devenues, avec la décentralisation et l'orientation des politiques nationales spatialisées vers la compétitivité, décisives pour répondre aux difficultés rencontrées dans ces villes moyennes. Elles s'appuient néanmoins sur des ressources à la fois insuffisantes et inadéquates :

- *Hypothèse 2.a. : Les ressources disponibles pour élaborer et conduire les politiques urbaines sont affaiblies par un contexte d'austérité budgétaire et insuffisantes pour répondre aux besoins spécifiques des villes moyennes en déprise*

Les transformations actuelles du secteur public et en particulier les réformes territoriales ainsi que les politiques d'austérité budgétaire ont des effets importants sur les moyens humains, techniques et financiers à disposition des gouvernements des municipalités et de leurs EPCI pour élaborer et conduire les politiques urbaines.

- *Hypothèse 2.b. : Les politiques urbaines des villes moyennes s'appuient sur des modèles d'action inadaptés qui contribuent à pérenniser des situations de déprise urbaine*

Les politiques urbaines d'attractivité constituent des réponses politiques compatibles avec cette raréfaction des moyens des collectivités et leur recherche de solution à la déprise urbaine. Bien que les politiques urbaines des villes petites et moyennes aient été peu étudiées (Bell et Jayne, 2006 ; McCann, 2004), on fait l'hypothèse que les modèles de politiques urbaines d'attractivité sont diffusés au sein des villes moyennes françaises. Ces politiques reposant sur une logique d'offre ont pour but premier d'attirer des populations ou des activités localisées hors du territoire (Harvey, 1989). Comme dans les villes en décroissance (Fol, 2012 ; Miot, 2012), on pose l'hypothèse que certaines spécificités des villes moyennes en déprise (prix immobiliers, phénomènes de vacance, déclin démographique) pourraient rendre ces modèles d'action inopérants et compliquer davantage l'intervention des gouvernements locaux. La standardisation des politiques urbaines peut donc participer elle aussi aux situations de déprise de certaines villes moyennes, en favorisant la mise en place de politiques urbaines inadaptées ou inefficaces.

Hypothèse 3 : L'émergence d'une politique nationale spatialisée ciblant les villes moyennes, le programme Action cœur de ville : une rupture potentielle dans les processus politiques contribuant aux situations de déprise des villes moyennes ?

L'analyse du programme Action cœur de ville proposée repose sur une hypothèse de recherche ouverte, car très peu de travaux avaient été publiés sur ce type de politiques nationales spatialisées en 2020, au moment où j'ai commencé à m'y intéresser. Cette politique cible les villes moyennes et vise à accompagner la revitalisation de leurs centres-villes. A première vue, les cibles territoriales et les objectifs du programme Action cœur de ville semblent donc à contre-courant des logiques de compétitivité et de métropolisation qui ont dominé les politiques nationales spatialisées des dernières décennies, et placé à distance les enjeux des villes moyennes (Berroir et al., 2019 ; Santamaria, 2012). Il s'agit donc de s'interroger sur la façon dont cette politique publique pourrait constituer une rupture et remettre en cause les deux principales hypothèses précédentes. Le programme Action cœur de ville signifie-t-il un retour à des objectifs de redistribution et de rééquilibrage territoriaux, similaires à ceux des politiques d'aménagement du territoire, et constitue-t-il une « nouvelle donne » pour les villes moyennes en déprise ?

Un parcours et un positionnement de recherche proches de l'action publique

Le sujet de la thèse, les questionnements et méthodes de recherche adoptées sont étroitement liés à mon parcours de master et à mon parcours doctoral. En 2017, je réalise avec plusieurs étudiants un atelier professionnel sur Forbach dans le cadre du programme « Rétraction des commerces et services dans les villes petites et moyennes », financé par le CGET⁷ de la Caisse des Dépôts. C'est l'occasion d'observer le fonctionnement d'une recherche partenariale et de découvrir les questionnements sur les villes petites et moyennes qui émergent en géographie et aménagement ainsi que chez deux acteurs proches de l'action publique. Quelques mois plus tard, je réalise un mémoire sur la décroissance urbaine à Dunkerque, grâce à des financements du programme ANR « Altergrowth ». La participation à des séminaires de recherche des programmes « Altergrowth » et « Rétraction » et mes échanges avec les participants sont décisifs dans la formulation du projet de thèse et les réflexions engagées à ce sujet avec ma directrice de thèse. Dans la foulée de ces deux expériences, je réalise un stage au CGET sur les villes moyennes, qui me décide à poursuivre en thèse sur ce sujet. Mon contrat doctoral commence en octobre 2018. Un partenariat de recherche se met en place, et se traduit par mon accueil au sein du CGET et à la Caisse des Dépôts durant 60% de mon temps de travail. Sans être salariée de ces deux structures, je suis donc accueillie pour échanger sur mon projet de thèse avec les équipes et proposer ponctuellement une expertise sur des sujets traités dans le cadre de la thèse. Au cours de la thèse, des réunions ont lieu tous les six mois avec ma directrice de thèse et mes référents au sein de ces deux structures pour faire le point sur mon avancement, elles sont l'occasion d'échanger sur mes résultats et de discuter du point de vue de mes interlocuteurs. L'ensemble de ces expériences ont influencé mes choix de recherche et ont particulièrement alimenté mon intérêt pour le programme Action cœur de ville, dont j'ai suivi l'évolution quasi continuellement par mes interactions avec des acteurs fortement impliqués dans son émergence puis son pilotage entre 2016 et aujourd'hui.

L'accueil au sein du CGET et de la Caisse des Dépôts au cours de mon parcours doctoral rend mon positionnement de recherche particulier. Mes recherches ont été alimentées par ce que j'ai observé dans ces deux structures, et j'ai parfois été partie prenante de processus étudiés dans la thèse. Au CGET, j'ai été accueillie au sein du Bureau de la prospective et des études, au sein duquel j'avais déjà réalisé mon stage de fin d'études. Ce service existe depuis la création de la DATAR et réalise des publications ou pilote des études sur des grands enjeux territoriaux. Les sujets traités varient selon les propositions des membres de l'équipe ou les sollicitations de l'administration. Ma présence au sein de ce service comme stagiaire puis doctorante m'a permis d'observer la montée des préoccupations pour les villes petites et moyennes et d'en être partie prenante, par la publication des résultats d'un travail de master dans un rapport sur les villes moyennes (Boutet et al., 2018) et la participation à l'écriture d'un autre portant sur les petites villes (Boutet, Chouraqui et Mauvoisin, 2019). L'intérêt des membres du bureau pour la question de la décroissance urbaine a également donné lieu à la rédaction et à la publication d'un rapport sur ce sujet (Chouraqui, 2021). Ces exemples illustrent l'influence mutuelle entre mes recherches et les productions d'études de ce service. Il est difficile de retracer précisément

⁷ Commissariat général à l'égalité des territoires, aujourd'hui devenu Agence nationale de la cohésion des territoires

cette influence, puisque mes échanges avec les membres du CGET ont été continus et entamés alors même que je considérais la possibilité de réaliser un doctorat.

À la Banque des territoires-Direction du Réseau et des territoires de la Caisse des Dépôts, je rejoins une équipe nouvellement créée, qui doit assurer le déploiement de l'offre Caisse des Dépôts dans le cadre du programme Action cœur de ville, auquel la structure participe. Dans cette équipe aux missions plus opérationnelles que celle du CGET, ma posture se place plus en retrait : j'observe leur travail quotidien et participe aux réunions, ce qui me permet d'être informée en première main du fonctionnement de la Caisse, de ses évolutions internes, du programme Action cœur de ville et de ses conditions de mise en œuvre. Je présente ponctuellement mes avancées et j'ai produit quelques notes sur des sujets d'actualité, mais on ne peut probablement pas qualifier ces moments de présence à la Caisse d'observation *participante*, car je n'ai pas été réellement partie prenante du travail quotidien.

Le projet de thèse prévoyait initialement une analyse quantitative des phénomènes de déclin urbain dans les villes moyennes et quelques études de cas sur les politiques urbaines menées dans ces villes, notamment les plus originales. Dans ce cadre, Action cœur de ville était avant tout un élément de contexte, qui pouvait faire évoluer les politiques urbaines étudiées, mais seulement à la marge puisque les enquêtes de terrain devaient avoir lieu seulement 2 ans après l'annonce du programme, début 2020. La crise sanitaire a cependant retardé ces enquêtes de terrain, ce qui a progressivement imposé l'idée d'une analyse approfondie de cette politique publique. Une telle analyse devenait plus facilement réalisable du fait de mes connaissances de plus en plus précises sur le programme, permises par mon accueil dans les deux structures. Il devenait aussi possible d'étudier la mise en place du programme sur mes terrains d'étude, en réalisant des enquêtes plus tard qu'initialement prévu. L'analyse du programme Action cœur de ville et les méthodes mises en place pour l'étudier doivent ainsi beaucoup à ce positionnement de recherche proche de l'action publique.

Des méthodes mixtes croisant analyse de données quantitatives et enquêtes

Pour étudier les situations de déprise urbaine et comprendre l'intrication des processus économiques, politiques et sociaux pouvant contribuer à les expliquer, cette thèse fait appel à des méthodes de recherche mixtes. Ces méthodes ont notamment été choisies pour articuler des échelles d'analyse locales et nationales. Des méthodes d'analyse de données quantitatives sont ainsi mobilisées pour mesurer les processus de fragilisation de certaines villes moyennes et mettre au jour différents profils de déprise urbaine. En autorisant l'échelle d'analyse interurbaine, ces méthodes permettent de considérer l'ensemble des villes moyennes, d'étudier leur hétérogénéité, et de les comparer aux grandes et petites villes. Des méthodes d'enquête mêlant analyse documentaire, observation et entretiens semi-directifs⁸ ont ensuite été mises en œuvre pour étudier l'élaboration et la conduite des politiques urbaines dans quatre villes moyennes, Soissons, Forbach, Blois et Narbonne. Ces méthodes permettent d'étudier les configurations politiques locales et leurs liens possibles avec les situations de déprise urbaine

⁸ 56 entretiens auprès de 61 personnes participant aux politiques urbaines des quatre villes (essentiellement agents des services municipaux et intercommunaux, de SEM et d'EPF), voir liste des profils en annexe 4, 2., et grilles en annexe 4, 3.1.

observées dans chacune de ces villes. La perspective comparative est essentielle pour permettre l'articulation des échelles d'analyse et la réflexion sur les relations entre espace, structures globales et configurations locales. En effet, la comparaison permet de mettre au jour les points communs entre les cas étudiés, dans l'objectif de s'interroger sur des limitations *structurelles* à l'action publique locale des villes moyennes en déprise. Dans le même temps, elle est utilisée pour souligner des différences entre les cas étudiés, et donc interroger l'importance des *configurations politiques locales* pour appréhender les situations de déprise urbaine. La démarche comparative proposée s'approche de celle des « monographies comparées », définies par G. Pinson comme des études de cas approfondies, mais comparées les unes aux autres, et répondant à trois objectifs principaux : « (a) rendre compte de la trame spécifique de phénomènes et de processus qui constituent chacun des cas, (b) [...] examiner des similitudes et des différences entre les cas, et (c) [...] identifier les causes des divergences et/ou de phénomènes communs aux différents cas. » (Pinson, 2019, para. 26). Plutôt qu'une comparaison classique où des caractéristiques peu nombreuses d'un grand nombre de cas sont confrontées, il s'agit en effet de s'attacher à approfondir l'analyse des politiques urbaines de chacune des villes, tout en mettant en regard les cas étudiés.

Une enquête sur le programme Action cœur de ville a enfin été réalisée. Dès 2017, l'accueil au sein du CGET puis de la Banque des territoires (Caisse des dépôts) a facilité la compréhension des grandes étapes d'émergence du programme Action cœur de ville. La présence au quotidien au sein des équipes qui m'ont accueillie a permis d'assister à de nombreuses réunions et de participer à des échanges informels au sujet de cette politique en cours d'élaboration. À partir de 2020, ces temps d'accueil ont progressivement été dédiés à la réalisation d'une enquête plus formalisée sur ce programme. Cela a particulièrement été le cas à la Banque des territoires : un protocole de collecte de données a été mis en place et utilisé lors de mes moments de présence en 2020 et 2021 (au total, environ 5 mois sans compter les périodes de confinement). Celui-ci s'est articulé autour de différentes méthodes : rédaction d'un carnet de terrain, entretiens semi-directifs avec des membres de l'équipe Action cœur de ville⁹, mise à disposition de documents liés au programme, utilisation des notes prises dans le cadre de réunions d'équipe. En 2021, des entretiens semi-directifs supplémentaires auprès d'autres acteurs impliqués dans la conception et le pilotage du programme ont également été réalisés¹⁰. Leur conduite a été fortement influencée par les spécificités de mon parcours doctoral : parmi les acteurs rencontrés, près de la moitié sont des personnes que je connaissais et fréquentais au quotidien depuis le début de la thèse, tandis que les autres sont des contacts avec lesquels j'ai été mise en relation par leur intermédiaire. Enfin, en 2021, j'ai également pu réaliser une enquête auprès des préfetures départementales, régionales, des directions départementales des territoires et des directions régionales de la Banque des territoires auxquelles sont rattachées chacune des quatre villes étudiées grâce aux contacts des financeurs de ma thèse¹¹. Cette proximité avec certains enquêtés peut induire des risques, notamment concernant la prise de distance avec le point de vue de ces

⁹ 5 entretiens (grille en annexe 4, 4.1.)

¹⁰ 9 entretiens (grille en annexe 4, 4.2.)

¹¹ 12 entretiens (grille en annexe 4, 3.2.), soit 26 entretiens orientés vers le programme Action cœur de ville au total.

acteurs. Il me semble néanmoins que ces relations privilégiées ont avant tout constitué un avantage dans la conduite des entretiens. Les échanges ont souvent été facilités par les relations de confiance anciennes ou rapidement établies dans le cadre de l'entretien en raison de ma proximité à des structures connues de l'enquête (ANCT ou Caisse des dépôts). Dans certains cas, la mise en réseau m'a permis de réaliser des entretiens auprès de hauts fonctionnaires et de cadres dirigeants, qui auraient probablement été peu disponibles dans un autre contexte.

Structure de la thèse

La qualification des situations de déprise urbaine et des politiques publiques dans les villes moyennes sont au cœur de chacune des trois parties et traitées ensemble, mais à partir de sources variées et selon des angles différents. Chaque partie contribue ainsi à montrer comment la déprise urbaine des villes moyennes peut s'appréhender comme dépendant étroitement de facteurs politiques.

On considère ainsi dans une première partie l'importance des transformations sociales, économiques et politiques intervenues à la fin du 20^e siècle pour appréhender les dynamiques de déclin démographique, de l'emploi, de paupérisation ou de dégradation du tissu urbain de ces villes, contribuant à la production de situations de déprise urbaine. Cette partie permet d'interroger les hypothèses 1 et 2, en s'appuyant sur la littérature existante et sur des méthodes d'analyse de données quantitatives.

- Le premier chapitre porte sur la notion de ville moyenne. Une revue de la littérature sur cette catégorie de ville permet d'étudier son usage en France et dans d'autres pays, ainsi que de mieux comprendre les spécificités et l'histoire de l'urbanisation des villes moyennes françaises. Une définition théorique de cette catégorie de ville est finalement proposée. Celle-ci est ensuite opérationnalisée par la définition de critères permettant de sélectionner des villes françaises pouvant correspondre à la définition théorique établie.
- Le second chapitre porte sur les processus globaux pouvant contribuer aux situations de déprise urbaine rencontrées dans les villes moyennes françaises. À partir d'une revue de la littérature, on détaille les restructurations contemporaines de l'économie, sociales et politiques pouvant contribuer au renforcement de disparités régionales et au sein de la hiérarchie urbaine, en questionnant la place des villes moyennes.
- Le chapitre 3 propose d'étudier successivement les processus de déclin économiques, démographiques, immobiliers et de fragilisation sociale des villes françaises, en comparant les évolutions des villes moyennes à celles des autres villes. Des méthodes de classification des trajectoires des villes françaises sont mobilisées pour analyser des données issues du recensement.

Le chapitre 4 combine les résultats précédents pour mettre au jour des « profils de déprise » des villes moyennes françaises. Chaque ville moyenne est ainsi classée dans un profil de déprise selon les spécificités de ses trajectoires économique, démographique, sociale et immobilière. Ce chapitre est l'occasion de présenter les villes étudiées (Soissons, Forbach, Blois et Narbonne), qui sont caractérisées par des situations de déprise distinctes.

On s'attache, dans la seconde partie de la thèse, à étudier les modalités d'articulation entre restructurations globales et configurations locales, pour éclairer les situations de déprise urbaine des villes moyennes. Des difficultés et des obstacles communs à l'action publique locale sont identifiés dans ces villes, et appréhendés dans cette partie de la thèse comme les produits de processus globaux et de configurations locales particulières pouvant contribuer à expliquer les situations de déprise urbaine des villes moyennes. Cette partie permet d'étudier l'hypothèse 3, en s'appuyant sur des études de cas de quatre villes moyennes en déprise aux profils distincts.

- Le chapitre 5 s'intéresse aux modèles de politiques urbaines mobilisés à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne. Il décrit et analyse des processus de convergence des modèles observés dans l'enquête sur ces quatre villes, en soulignant la diffusion du paradigme de l'attractivité.
- Le chapitre 6 propose une analyse des capacités d'action politique locales, et examine différentes ressources à disposition des gouvernements urbains étudiés pour conduire les politiques urbaines. Les contraintes, blocages ou inadaptations liés à ces ressources sont plus particulièrement mis au jour.

L'émergence d'une politique nationale spatialisée ciblant les villes moyennes en 2017 est au centre de la troisième partie. Cette politique publique est interrogée comme pouvant remettre en cause les facteurs politiques de déprise identifiés dans les deux premières parties de la thèse. Ce programme national constitue-t-il un retour de l'État dans les villes moyennes, s'agit-il d'une politique d'aménagement pouvant apporter des réponses aux situations de déprise urbaine identifiées ? Ces questionnements sont approfondis à partir d'une enquête reposant sur de l'observation et les entretiens menés entre 2017 et 2021 au niveau national ainsi qu'au niveau local.

- Le chapitre 7 présente les modalités de mise à l'agenda politique de la question des villes moyennes dans les années 2000 et 2010. En présentant le contexte d'émergence du programme Action cœur de ville, il s'agit également de qualifier cette politique publique et son fonctionnement.
- Le chapitre 8 étudie les premiers temps de la mise en œuvre du programme Action cœur de ville, en se focalisant sur le niveau local. Il s'agit d'observer l'appropriation et les premiers effets produits par le programme et de comprendre le rôle des acteurs impliqués dans son déploiement.

Partie 1 : Trajectoires de déclin et formes de déprise urbaine des villes moyennes françaises

« Pour le chercheur, une évidence s'impose : la ville moyenne est plus une catégorie des politiques d'aménagement du territoire qu'un concept ou un objet stabilisé de la géographie humaine ou de l'économie régionale (Béhar, 2010). (...) Selon nous, entreprendre aujourd'hui l'analyse des villes petites et moyennes nécessite de rompre avec l'idée d'une catégorie homogène et intangible de villes. D'une part, plutôt que de distinguer des petites villes et des villes moyennes, ne doit-on pas les considérer comme formant un continuum ? »

Carrier et Demazière, 2012, p.137

Cet extrait reflète les désaccords et débats sur la pertinence de la catégorie de ville moyenne, dont le seul point commun serait finalement de ne pas être des grandes villes, tout comme les petites villes. Cette mise en cause s'explique non seulement par le flou et l'hétérogénéité de cette catégorie, mais aussi par des désaccords sur les liens possibles entre position dans la hiérarchie urbaine et dynamiques sociales, économiques ou démographiques des villes. Plus précisément, elle fait écho aux débats sur le déterminisme spatial et souligne le risque d'associer à certains territoires des caractéristiques intrinsèques. Plus récemment, ces questions ont été renouvelées par de vifs débats scientifiques sur les liens entre croissance économique, productivité et taille des villes (Bouba-Olga et Grossetti, 2015), qui promeuvent une approche régionale des disparités territoriales et de la croissance économique, au lieu d'une approche par la hiérarchie urbaine.

La première partie de la thèse se place à la croisée de ces débats, en proposant une réflexion à la fois théorique et empirique sur la catégorie de ville moyenne en déprise. En construisant cette catégorie, je cherche à interroger les spécificités des villes moyennes en France au regard du reste de la hiérarchie urbaine. Si les villes moyennes sont présentées, dans la recherche, comme une catégorie difficilement définissable (Santamaria, 2000), elles sont en même temps au centre de nombreux travaux (Duroudier, 2018 ; Gaudin, 2013 ; Warnant, 2023) et constituent aussi une catégorie d'action publique établie depuis la seconde moitié du 20^e siècle (Santamaria, 2012 ; Vadelorge, 2013). Dans les politiques publiques comme dans ces travaux de géographie urbaine, les villes moyennes apparaissent comme un niveau particulier de la hiérarchie urbaine, caractérisées par un poids démographique spécifique défini par des seuils, et par un rayonnement infrarégional (Santamaria, 2000).

Depuis les années 2000, les évolutions de ces villes ont été mesurées dans des travaux sur la décroissance urbaine (Cauchi-Duval, Cornuau et Rudolph, 2017 ; Wolff et al., 2013), la rétraction des commerces et services (Baudet-Michel et al., 2019 ; Conti, Baudet-Michel et Le Neindre, 2020 ; Delage et al., 2020) et la dévitalisation des centres-villes (Berroir et al., 2019 ; Buhnik, 2018 ; CGEDD-IGF, 2016), qui ont permis de montrer les fragilités économiques, démographiques, sociales et immobilières de certaines d'entre elles. Il s'agit, dans cette première

partie de la thèse, de proposer une analyse globale des processus de déclin et des formes de déprise urbaine observées dans ces villes.

En tissant des liens entre l'histoire de l'urbanisation des villes moyennes françaises et celle des transformations contemporaines de l'économie et des politiques publiques, on cherche à interroger la spécificité des villes moyennes et des formes de déprise urbaine qu'elles rencontrent, mais aussi à montrer en quoi elles peuvent être mise en perspective avec des recompositions territoriales observables dans d'autres pays, types de villes ou territoires. La notion de déprise urbaine est ainsi pensée pour mettre au jour la diversité des villes moyennes, et donc rendre compte de l'hétérogénéité des situations et des dynamiques observées dans ces villes.

Le premier chapitre propose de définir la catégorie de ville moyenne pour le cas français. Cette construction est d'abord théorique et vise à définir les villes moyennes comme un objet caractérisé par différents attributs, en croisant les champs de recherche ayant étudié ces villes. Dans un second temps, on associe cette définition conceptuelle et théorique des villes moyennes à des « entités observables » empiriquement, c'est-à-dire que l'on peut saisir et mesurer à partir d'un ensemble d'informations géographiques (Mathian et Sanders, 2014, 2015).

Les trois chapitres suivants cherchent à approcher ces objets dans le temps et à appréhender les phénomènes de déprise de certaines villes moyennes. Dans un premier temps (Chapitre 2), on cherche à comprendre les processus économiques, politiques et sociaux globaux qui pourraient alimenter la transformation et le déclin de certaines villes moyennes en France, à partir d'une revue de la littérature mettant en perspective l'évolution des villes moyennes françaises avec les recompositions des inégalités territoriales observées dans les premiers pays industrialisés dans la période contemporaine (1950-2020). Dans un second temps (Chapitre 3, Chapitre 4), on analyse les trajectoires d'évolution démographique, d'emploi, sociale et immobilière des villes françaises à partir d'un travail d'analyse de données quantitatives et de typologies. Il s'agit donc de mesurer l'évolution de certains attributs des villes françaises au fil du temps, en se focalisant sur quatre dimensions du déclin urbain mises en avant dans les travaux de recherche. Ce travail donne la possibilité d'identifier des trajectoires de déclin, parfois hétérogènes au sein des villes, tout en interrogeant la spécificité des villes moyennes au regard des autres niveaux de la hiérarchie urbaine (Chapitre 3). Il vise enfin à distinguer différents profils de déprise, en s'intéressant aux diverses combinaisons de trajectoires de déclin au sein des villes moyennes (Chapitre 4).

Chapitre 1 : Les villes moyennes, objets géographiques singuliers ?

Les villes moyennes ont été étudiées dans différents champs des études urbaines et de la géographie. En France, il existe une tradition de recherche sur ces villes à partir d'études de cas, qui interroge notamment leurs fonctions économiques et leur place dans les réseaux urbains régionaux, dans une perspective d'aménagement et souvent de recherche appliquée (Commerçon, 1986, 1988 ; Demazière, 2011 ; Dugot, 2005). En études urbaines anglophones, le constat d'une sous-représentation de ce type de villes dans les travaux de recherche, focalisés sur les métropoles, a suscité plusieurs publications qui interrogent leurs spécificités et leurs enjeux de développement au tournant des années 2000 (Bell et Jayne, 2006, 2009 ; Connolly, 2010 ; McCann, 2004 ; Tumber, 2013). Les villes moyennes sont également abordées dans des travaux de géographie théorique et quantitative proposant une approche interurbaine, qui permet de situer ces villes au sein d'un système plus large, et d'étudier leurs évolutions au fil du temps (Cattan et al., 2000 ; Lepetit, 1988 ; Pumain et Moriconi-Ebrard, 1997 ; Saint-Julien et Pumain, 1986 ; Sanders, 2012).

L'objectif de ce chapitre est de faire dialoguer ces champs de recherche, qui donnent chacun des clés pour appréhender les spécificités des villes moyennes au regard du reste de la hiérarchie urbaine française. Les particularités démographiques, historiques ou fonctionnelles mises en lumière dans ces travaux peuvent être articulées pour construire une définition des villes moyennes opératoire. L'enjeu n'est pas de figer ou légitimer cette catégorie qui est floue, et en partie construite par des discours politiques. Il s'agit bien plutôt de rendre compte de cette complexité et notamment de l'intrication entre la notion et les politiques publiques et administratives françaises. Je cherche ainsi à poser des critères de définition théoriques des villes moyennes à partir d'une revue de travaux aux ancrages distincts, mais complémentaires (1.). Je propose ensuite une solution méthodologique permettant de sélectionner les villes qui pourraient correspondre à cette définition au sein de la hiérarchie urbaine française, à partir d'analyses quantitatives (2.).

SOMMAIRE DU CHAPITRE 1

1. La notion de ville moyenne : des contours flous, mais des caractéristiques singulières	29
1.1. Les villes moyennes comme objet de recherche	29
1.1.1. Une tradition d'étude des villes moyennes en France proche de l'action publique.....	29
1.1.2. « Small cities », « small and medium-sized towns » : un intérêt scientifique croissant pour les contextes urbains non métropolitains, mais des approches contrastées	30
1.1.3. Géographie théorique et quantitative et analyse des systèmes de villes : des clés supplémentaires pour appréhender les villes moyennes	35
1.2. Définir les villes moyennes par leur position dans la hiérarchie urbaine et leur poids démographique	37
1.2.1. Un poids démographique « moyen »	37
1.2.2. La forme et les caractéristiques des systèmes de villes français et européen saisis par les outils de la géographie théorique et quantitative.....	38
1.2.3. Le développement progressif des villes moyennes dans la hiérarchie urbaine française.....	42
1.3. Les fonctions de centralité des villes moyennes, entre optimum idéalisé et réalité	46
1.3.1. Des fonctions de centralité et un rayonnement « intermédiaires ».....	46
1.3.2. Les villes moyennes, objets politico-administratifs.....	47
1.4. Une définition théorique des villes moyennes	51
2. Une définition empirique des villes moyennes	52
2.1. Une position d'entre-deux dans la hiérarchie urbaine	52
2.1.1. Choix d'une méthode de définition de seuils démographiques : l'inadaptation des méthodes statistiques classiques	52
2.1.2. Une détermination des seuils par observation de la distribution rang-taille	56
2.2. Fonctions de centralités et spécificités politiques des villes moyennes	61
2.2.1. Un seuil de diversité d'équipements pour appréhender les villes moyennes	61
2.2.2. Les villes moyennes au travers des discours politiques	64
2.3. Une définition empirique multicritère des villes moyennes	65

1. La notion de ville moyenne : des contours flous, mais des caractéristiques singulières

Après avoir présenté différents champs de recherche permettant d'aborder les villes moyennes, on mobilisera certaines conclusions de ces travaux pour définir les villes moyennes. Le poids démographique des villes moyennes est un premier critère, qu'on peut objectiver et mesurer par des données quantitatives. Les fonctions particulières associées aux villes moyennes sont un second critère. Si ces fonctions sont bien, elles aussi, saisissables quantitativement, elles résultent en même temps de modèles idéaux de répartition optimale des activités, des services et des administrations, qui ont façonné les villes moyennes au fil du temps. Pour ces raisons, les villes moyennes peuvent être qualifiées d'objets politico-administratifs, supports de discours et de représentations qui ont contribué à leur conférer des attributs spécifiques.

1.1. Les villes moyennes comme objet de recherche

En France, de nombreux travaux du champ de la recherche urbaine sont dédiés aux villes moyennes. Cette première sous-partie présente cet ensemble de travaux, qu'on mobilisera ensuite pour mettre en lumière des critères de définition des villes moyennes. Cette revue de la littérature sur les villes moyennes françaises sera complétée par une présentation des travaux de recherche internationaux s'approchant de cette notion. Ce détour permet de saisir différentes appréhensions de cet objet urbain, qui dépendent de la vision de la hiérarchie urbaine ainsi que de préoccupations politiques et de recherche, variables selon les pays ou régions du monde. La présentation de ce second ensemble de travaux montre ainsi que la notion de ville moyenne n'est pas stable et est construite différemment selon les contextes scientifiques. Les travaux de géographie théorique et quantitative sur les systèmes de villes constituent un troisième ensemble de littérature utilisé dans ce chapitre. Ces derniers permettent d'appréhender les villes moyennes au regard de l'ensemble de la hiérarchie urbaine, et apportent donc des compléments essentiels pour saisir leurs spécificités.

1.1.1. Une tradition d'étude des villes moyennes en France proche de l'action publique

La catégorie de ville moyenne a fait l'objet d'un vaste ensemble de travaux, dont il s'agit de faire ressortir uniquement les traits saillants ici. En effet, des recherches récentes ont déjà permis de retracer de façon quasi exhaustive les différentes périodes durant lesquelles ces villes ont été particulièrement étudiées, les contextes de recherche et les principaux résultats de ces travaux (Duroudier, 2018 ; Gaudin, 2013 ; Warnant, 2023).

Cette notion apparaît en géographie dans les années 1960, et est notamment issue des travaux menés à la Datar autour de Michel Rochefort (De Roo et al., 2007 ; Gaudin, 2013 ; cités par Duroudier, 2018). Les recherches sur ces villes se développent ainsi en lien étroit avec les politiques d'aménagement de l'époque (Gaudin, 2013 ; Warnant, 2023). Souvent financés par des acteurs publics, ces travaux définissent assez peu la notion, mais tentent de proposer des éléments de diagnostics et des typologies pour faciliter l'action publique (Duroudier, 2018). Après un ralentissement des publications sur ces villes dans les années 1980, les recherches

bibliométriques de S. Gaudin (2013) montrent une reprise des publications autour de 1990, puis un nouveau ralentissement. À partir des années 2010, le développement des études sur les villes moyennes reprend et interroge la place de ces villes dans l'économie mondialisée et métropolisée, dans un contexte de ralentissement des politiques d'aménagement du territoire (Baudelle et Tallec, 2008 ; Léger, 2012 ; Santamaria, 2012). Ces questionnements semblent liés à l'émergence de l'expression « villes petites et moyennes », qui se retrouve dans des noms de programmes de recherche¹², de journées d'études¹³, d'articles ou d'ouvrages¹⁴ à partir de cette période. L'expression traduit un intérêt pour ces villes et leurs points communs, qui n'est sans doute pas étranger aux questionnements de ces travaux sur les recompositions à l'œuvre dans ces villes dans un contexte de métropolisation. La diffusion de l'expression traduit également, dans certains cas, un refus d'opérer la distinction entre ces deux types de villes, considérée comme artificielle (voir par exemple la citation de Carrier et Demazière (2012) utilisée en introduction de cette partie).

L'ensemble de ces travaux s'ancrent en géographie urbaine, et mobilisent le plus souvent des méthodes d'enquêtes qualitatives et des études de cas. Ils ont participé à construire une tradition d'étude des villes moyennes, dont l'émergence est étroitement liée aux politiques d'aménagement du territoire. Dans le cadre de ces travaux, les villes moyennes sont généralement définies selon deux critères : leur taille et leurs fonctions territoriales (Santamaria, 2012). Ces villes sont ainsi marquées par une position intermédiaire dans la hiérarchie urbaine, souvent établie par la définition de seuils, et on leur associe un rôle de relais entre les grandes villes et les espaces de faible densité. Ce rapide tour d'horizon montre finalement que, malgré une tradition assez ancienne d'étude des villes moyennes, la notion est débattue et discutée, et de plus en plus pensée comme complémentaire à celle de « petite ville ».

1.1.2. « *Small cities* », « *small and medium-sized towns* » : un intérêt scientifique croissant pour les contextes urbains non métropolitains, mais des approches contrastées

En dehors de la France, ce type de ville a également fait l'objet de travaux de géographie urbaine, en particulier au tournant des années 2000 et en lien étroit avec une réflexion sur la mondialisation et la métropolisation (Bell et Jayne, 2006, 2009 ; Duroudier, 2018). Plusieurs termes proches de la notion de « ville moyenne » en français peuvent ainsi être identifiés¹⁵ : « *second tier city* », « *small city* », « *small and medium-sized towns* », « *midsized city* » ou encore « *ciudad*

¹² « Rétraction des commerces et des services dans les villes petites et moyennes », coordonné par S. Baudet-Michel, S. Fol et C. Quéva, 2016-2018 ; « Penser autrement les villes petites et moyennes », coordonné par M. Delage et S. Weber, 2020-2023

¹³ « Les villes petites et moyennes : état de la recherche et paroles d'élus », Journée d'étude organisée par l'Agence nationale pour la cohésion des territoires, le Plan urbanisme construction architecture (PUCA) et l'Institut CDC pour la recherche, Paris, 13 décembre 2019 ; « Mesures et trajectoires des villes petites et moyennes dans la décroissance », Session du CIST 2020, en ligne, 18-20 novembre 2020 ; « Habiter les villes petites et moyennes », Journées d'études organisée par un collectif de jeunes chercheurs (F. Augis, J. Chouraqui, M. Dupuy Le Bourdellès, J. Fromentin, E. Guérait, N. Schemschat, Q. Schnapper, A. Warnant), Aubervilliers, 26-27 janvier 2023

¹⁴ Voir par exemple : Baudet-Michel et al., 2019 ; Carrier et Demazière, 2012 ; Demazière, 2017 ; Fol, 2020 ; Gardesse et Lelévrier, 2021

¹⁵ Résultats d'une note d'analyse interne réalisée pour le CGET en 2018. Cette note dresse un panorama de l'utilisation de la notion de « ville moyenne » à l'étranger, à partir d'une recherche bibliographique et de la lecture d'une vingtaine de travaux de recherche présentant l'un de ces termes dans leur titre.

media ». La diversité des termes et des agendas de recherche internationaux illustre l'instabilité de la notion de « ville moyenne », qui est loin d'être universelle.

L'expression « *second tier city* » est employée par un courant de recherche international mêlant des chercheurs de différents pays (États-Unis, Brésil, Grande Bretagne, Corée du Sud et Japon) et dont les principaux résultats de recherche ont été publiés dans l'ouvrage *Second Tier Cities : Rapid Growth Beyond the Metropolis* (dirigé par Ann R. Markusen, Yong-Sook Lee et Sean DiGiovanna, publié en 1999). Ce terme est une référence directe à la hiérarchie urbaine, qui pourrait être divisée en trois parties en fonction du poids démographique des villes : au sommet de la hiérarchie, les « *global cities* » ou « *metropolises* », qui correspondent aux très grandes villes, puis les « *second tier cities* », situées dans l'échelon intermédiaire, et enfin les « *third tier cities* » ou « *small cities* » (Markusen, Lee et DiGiovanna, 1999). Cette référence à la hiérarchie urbaine ne signifie pas pour autant que ce type de ville est défini uniquement par son poids démographique. En effet, les *second tier cities* sont pour les auteurs des villes caractérisées par une croissance très rapide en raison d'une spécialisation économique entraînant un développement des emplois et de la population. Les auteurs observent et analysent leur croissance avec une approche rappelant l'économie urbaine, focalisée sur le fonctionnement des activités localisées dans ces villes et les spécificités territoriales pouvant expliquer leur développement (*ibid.*). Finalement, les *second tier cities* semblent être des métropoles en devenir, des « lieux d'importance nationale, mais gagnant peu à peu un rayonnement global »¹⁶ (Bell, Jayne, 2006, p. 2). Plusieurs exemples sont cités : en Corée du Sud, des villes comme Ulsan croissent plus rapidement que Séoul ; au Brésil, Sao Paulo et Brasilia croissent également plus rapidement que Rio de Janeiro, etc. Ces exemples montrent que les *second tier cities* pourraient davantage se rapprocher des notions de capitale régionale ou européenne, parfois décrites comme un type de ville situé à un échelon inférieur aux métropoles globalisées (Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b). Si la notion fait donc référence explicite à une position spécifique dans la hiérarchie urbaine, elle s'éloigne fortement de ce qu'on entend en France par « ville moyenne ». Ceci s'explique sans doute par la forme très différente des systèmes de villes considérés par ces auteurs par rapport au cas français (1.2.2).

Depuis 2000, plusieurs ouvrages incluant le terme « *small city* » ont été publiés et cherchent à renouveler les approches de cet objet urbain en étudiant ses spécificités. *Small Cities : Urban experience beyond the metropolis* (dirigé par D. Bell et M. Jayne et publié par Routledge en 2006) apparaît comme un ouvrage de référence sur le sujet, qui réunit les travaux de chercheurs de différents pays (Grande-Bretagne, États-Unis, Singapour, Allemagne et Australie) sur les *small cities*. Selon les auteurs, il est délicat de définir les *small cities* par des seuils démographiques, puisque leur poids peut varier très fortement entre les pays en fonction de l'histoire de leur urbanisation. Une approche par les fonctions assurées par ces villes est ainsi proposée, au moins en complément à une définition numérique (Bell et Jayne, 2006). Les *small cities* sont donc des villes ayant un rayonnement sur leurs environs, et assurant une « médiation entre le rural et l'urbain, ainsi qu'entre le local et le global » (*ibid.*, p.7) via les fonctions qu'elles concentrent (activités de loisirs, équipements, services, possibilités d'y avoir des interactions sociales, etc.). On retrouve donc ici des points communs avec la définition de « ville moyenne » adoptée dans en France, alors même que la transition littérale du terme est « petite ville ». Les auteurs insistent

¹⁶ “places with national importance but moving towards global reach”

sur le fait que les *small cities* sont un type de ville présentant ses spécificités propres et qui n'est pas défini uniquement selon sa place dans la hiérarchie urbaine. En introduction de l'ouvrage, D. Bell et M. Jayne soulignent que ces villes sont très peu étudiées en comparaison aux métropoles. Cette focalisation sur les grandes villes n'est pas sans effets sur les théories et les politiques urbaines, qui considèrent trop fréquemment les petites villes comme des métropoles miniatures ou utilisent la grandeur comme critère de définition de l'urbain. Il est donc nécessaire pour les auteurs de proposer une nouvelle approche pour étudier ces villes : une approche ne considérant pas la *smallness* comme une tare, la croissance comme seul futur désirable, et prenant en compte les particularités de ces villes qui ont leur propre « *cityness* » (*ibid.*, p.2). Ce courant de recherche semble avoir une résonance particulière aux États-Unis, où plusieurs ouvrages ont été publiés sur le sujet. Dans *Small Cities USA : Growth, Diversity, and Inequality* (2013), J.R. Norman définit les *small cities* comme des villes « qualitativement et quantitativement différentes des grandes villes des États-Unis », présentant une densité et diversité d'habitants, de fonctions, mais avec une “*small-town feeling not found in New York, Chicago, or Los Angeles*”¹⁷ (Norman, 2013, p.3). La définition est donc proche de celle proposée dans l'ouvrage précédent, et l'idée d'une différence d'ambiance et d'urbanité entre *small* et *large cities* est également soulignée. Certains travaux portent plus spécifiquement sur la conversion des « *industrial small cities* » de la Rust Belt américaine, touchées par des processus de déclin liés à la métropolisation et à la désindustrialisation (Connolly, 2010 ; Tumber, 2013). Ces « *small cities* » américaines présentent donc des points communs avec les « villes moyennes » françaises, d'autant que les auteurs les situent en deçà des « *second tier cities* » dans la hiérarchie urbaine (Bell et Jayne, 2006).

Le terme *town* est emprunté au langage courant, et semble au premier abord avoir moins d'assise scientifique que celui de *city* en géographie anglophone. En français, il pourrait se traduire par « cité » (ESPON, 2014). Dans l'*Oxford Dictionary*, la définition proposée est la suivante :

« Une zone urbanisée avec un nom, des frontières définies et un gouvernement local, qui est plus grande qu'un village et plus petite qu'une ville »¹⁸.

Concise Oxford English Dictionary, 2011, entrée « *town* ».

Dans les ouvrages américains portant sur les *small cities*, on retrouve cette hiérarchie entre la notion de « *small city* » et celle de « *town* ». En effet, il semblerait que la « *small city* » soit considérée comme un espace urbain, une ville au sens fort du terme en français, alors que « *town* » se situe au niveau inférieur. Cet extrait illustre la distinction opérée : « *By “smaller”, I mean small-to-midsized cities (...). And I do mean “cities”, not small towns* »¹⁹ (Tumber, 2013, p. 16). Le terme « *town* », tel qu'employé ici pourrait ainsi être traduit en français par « petite ville » ou « bourg ». Si ces éléments sont des indices supplémentaires pour rapprocher la notion de *small city* et celle de ville moyenne, l'emploi de « *town* » en anglais britannique et en Europe vient complexifier la donne. Selon F. Santamaria (2000), l'expression « *medium-sized town* » renvoie, au Royaume-Uni, à des villes de poids démographique semblable aux villes moyennes

¹⁷ « sensation de petite ville qui n'existe pas à New York, Chicago ou Los Angeles »

¹⁸ “*A built-up area with a name, defined boundaries, and local government, that is larger than a village and generally smaller than a city*”

¹⁹ « Par ‘plus petites’, j’entends les villes petites à moyennes (...). Et je veux bien dire ‘villes’, pas *towns* ». Remarque : toutes les traductions proposées dans ce manuscrit ont été élaborées par mes soins.

françaises. Cependant, le terme fait essentiellement référence à la taille de ces villes, sans questionnement scientifique ou tradition d'étude particulière. Ainsi, « l'expression '*medium-sized town*' relève plus de la facilité de langage que d'une dénomination de la ville moyenne s'appuyant sur des critères fonctionnels » (*ibid.*, p.232).

Dans les travaux européens rédigés en anglais, l'usage du terme s'est cependant fortement développé à partir des années 2000, notamment sous l'effet du programme de recherche « TOWN » mené par ESPON (ou l'ORATE en français). Lancé en 2006 puis reconduit trois fois, ce programme porte sur les *small and medium-sized towns* (SMST) européennes, considérées comme un ensemble de territoires aux caractéristiques proches. Le lancement de « TOWN » est à relier à l'objectif de cohésion sociale et territoriale affirmé dans le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) de l'Union européenne en 1999, puis réaffirmé dans d'autres documents stratégiques par la suite. D'après le SDEC, le polycentrisme est en effet le modèle d'organisation spatial permettant le mieux de favoriser la cohésion et d'éviter le renforcement continu des régions métropolitaines au détriment des autres régions européennes (Carrière, 2008). Dans ce cadre, les travaux du programme « TOWN » ont proposé de définir les SMST à travers une triple approche :

- Morphologique : une SMST est un espace densément peuplé et urbanisé. Des seuils démographiques ont été fixés : la densité doit se situer entre 300 et 1500 hab/km², et la population entre 5000 et 50 000 habitants.
- Administrative : une SMST correspond à une unité de gouvernement local, par exemple une municipalité
- Fonctionnelle : une SMST concentre des emplois, services et autres fonctions lui conférant un rayonnement sur les espaces environnants. Les SMST sont des centralités.

Selon le rapport de 2014, 24% de la population de l'UE vit dans une SMST, dont beaucoup sont localisées en Europe centrale (ESPON, 2014). La Figure 1 montre la hiérarchie des villes européennes proposée dans ces travaux : on passe directement des métropoles aux SMST : la distinction entre les termes *town* et *small city* n'est donc pas utilisée, et le terme *town* est retenu pour désigner toute strate urbaine inférieure au niveau métropolitain. Cette lecture est en phase avec celle du SDEC de 1999, qui oppose le « pentagone » (Paris, Londres, Milan, Munich et Hambourg) aux espaces non métropolisés. Ces travaux d'ESPON ont participé à la diffusion de l'expression « SMST » en Europe, repris dans des travaux de recherche rédigés en anglais par des chercheurs de différentes nationalités. La publication récente de l'ouvrage collectif *A Research Agenda for Small and Medium-Sized Towns*, auquel ont contribué des chercheurs allemands, français, hollandais, italiens, suisses, suédois et slovènes, illustre la pérennité de cette tradition d'étude européenne des SMST (Mayer et Lazzeroni, 2022).

En langue anglaise, « *midsized city* » ou « *medium-sized city* » apparaissent finalement comme deux expressions assez neutres, et qui ne forment pas à proprement parler un champ de recherche, comme c'est le cas des SMST ou des *small cities*. Elles sont parfois reprises dans des publications en anglais réalisées par des auteurs dont ce n'est pas la langue maternelle. Des articles écrits par des auteurs espagnols (Prada-Trigo, 2014 ; Sánchez-Moral, Méndez et Prada-Trigo, 2015), roumains (Țoca et Pocola, 2015) ou allemands (Adam, 2006) utilisent ainsi ce terme, en général peu défini.

Figure 1 : Extraits d'une carte représentant les SMST (ESPON, 2014)



EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE

		DENSITY (inh. / kmq)		
		< 300	> 300 and < 1500	> 1500
POPULATION (inh.)	< 5000	OTHER SETTLEMENTS	VST (Very Small Towns)	
	> 5000 and < 25000		Small SMT	
	> 25000 < 50000		Medium SMT	
	> 50000		large SMT	HDUC (high-density urban clusters)

Regional level: NUTS 3 and 1 kmq grid cells
Source: Own elaboration on GEOSTAT data
Origin of data: DG Regio
Authors: F. Brandajs, A.P. Russo, D. Serrano Giné
© EuroGeographics Association for administrative boundaries

Source : ESPON, 2014, p.9

Note : la figure a été modifiée pour améliorer sa lisibilité, il ne s'agit que d'un extrait de la carte, qui a été rognée.

En Espagne, la « *ciudad media* » est un type de ville qui se distingue par sa taille et sa fonction territoriale, et dont la définition est scientifiquement constituée (Santamaria, 2000). Comme en France, les définitions sont floues et les seuils font débat, mais sont généralement fixés entre

20 000 et 100 000 habitants dans la commune principale de l'agglomération (*ibid.*). Ces villes sont associées à un « rôle territorial »²⁰ d'articulation entre les espaces ruraux faiblement peuplés et les grandes villes (Escolano, 2010, p. 112). Une analyse de bibliométrie à l'échelle de l'Espagne (Campos Sanchez, 2017) montre que ce sujet tient une place importante dans la recherche urbaine espagnole, avec un intérêt pour l'élaboration d'une définition du terme, et de plus en plus depuis 2000 pour les questions de développement local dans ces villes. Ces différentes thématiques font écho aux approches souvent adoptées dans la recherche française, démontrant ainsi la proximité entre les deux pays, constatée par F. Santamaria dans ses travaux de thèse (Santamaria, 1998, 2000).

Les « villes moyennes » constituent donc un champ de recherche plus ou moins bien constitué selon les pays. Le vocabulaire diffère, avec un emploi du terme « *small city* » plus fort aux États-Unis, et en Europe une préférence pour le terme « *town* ». Cette différence de terme change la manière d'aborder ces notions. Aux États-Unis, les *small cities* sont considérées comme une strate inférieure aux grandes villes (et aux *second tier cities*), mais bien distinctes des plus petites villes, les *towns*. Malgré des traductions contre-intuitives, l'appréhension de la hiérarchie urbaine semble finalement assez similaire à la distinction opérée en France entre grandes villes, au sommet de la hiérarchie urbaine, villes moyennes, dans un entre deux, et petites villes, qui correspondraient alors aux *towns*. En Europe, les travaux en langue anglaise abordent les SMST comme une strate inframétropolitaine, sans distinction de nature entre ces villes, qui sont considérées comme des *towns*, et ce malgré leur taille variable. Il s'agit donc d'une vision plus binaire – malgré la présence de l'adjectif *medium* dans l'expression – de la hiérarchie urbaine. La notion de SMST implique en effet une rupture essentielle entre les grandes villes d'une part et les villes petites et moyennes d'une autre, et une distinction entre petites et moyennes villes plus secondaire. En ce sens, elle est plus éloignée de la lecture ternaire de la hiérarchie urbaine qui existe en France et en Espagne. Néanmoins, cette expression pourrait se rapprocher de celle de « villes petites et moyennes », de plus en plus adoptée dans la recherche française.

Ces différentes appréhensions semblent étroitement liées aux agendas de recherche : alors que les travaux américains placent au centre de leur questionnement sur les *small cities* l'étude des multiples formes d'urbanité et de politiques urbaines au-delà des métropoles, la recherche européenne semble plus tournée vers des raisonnements sur l'ensemble de ces villes et leurs relations aux espaces ruraux et aux métropoles, en lien étroit avec des questions d'aménagement du territoire. Elle questionne donc sans doute moins les spécificités de ces villes et l'apport possible de leur étude pour la recherche urbaine. Ce détour par la littérature internationale montre les multiples sens qu'on peut associer à l'objet « ville moyenne », et les lectures possibles de la hiérarchie urbaine qui sous-tendent ces approches.

1.1.3. Géographie théorique et quantitative et analyse des systèmes de villes : des clés supplémentaires pour appréhender les villes moyennes

Les travaux de géographie théorique et quantitative sur les systèmes de villes s'intéressent à l'organisation et aux relations entre toutes les villes d'un territoire donné. S'ils ne portent pas

²⁰ « papel territorial »

directement d'intérêt à la question des « villes moyennes », ces travaux paraissent pertinents pour aborder ces villes, systématiquement définies par leur position dans la hiérarchie urbaine, mais traditionnellement abordées à l'échelle urbaine. En effet, les travaux précédents utilisent essentiellement des méthodes d'enquête et monographiques pour étudier les villes moyennes, et, lorsqu'ils mobilisent des méthodes quantitatives, circonscrivent l'analyse à cette strate de villes uniquement. Pour autant, ils définissent leur objet de recherche par rapport à l'ensemble de la hiérarchie urbaine, et prêtent à ces villes des attributs spécifiques (rayonnement, articulation interterritoriale, urbanité). Cette contradiction pourrait être dépassée par le recours à des travaux de géographie théorique et quantitative, qui appréhendent quant à eux les villes à l'échelle interurbaine (Paulus, 2004). Cette échelle semble à la fois essentielle pour définir les villes moyennes et pour étudier leurs spécificités, en les comparant aux autres strates de villes.

Les travaux de géographie théorique et quantitative sur les systèmes de villes s'intéressent principalement aux régularités dans la répartition et la hiérarchisation des villes, qui sont étudiées en différents lieux et périodes (Paulus, 2004 ; Pumain, Rozenblat et Moriconi-Ebrard, 1996 ; Sanders, 2012). Ce champ est fortement structuré autour de théories, lois et démarches de modélisations.

La théorie des lieux centraux proposée par Christaller en 1933 peut être considérée comme la première – et sans doute la plus influente – théorie sur les systèmes de villes (Berry, 1964). Si son influence est évidemment forte dans le champ de la géographie théorique et quantitative, elle est également considérable dans la géographie urbaine, et apparaît en filigrane des approches des villes moyennes présentées dans la sous-partie précédente. Cette théorie, qui vise à expliquer l'organisation des villes de façon déductive, pose que la taille, l'espacement, les fonctions et le rayonnement des villes répondent à des logiques hiérarchiques. Les hypothèses fondatrices et la logique déductive de ce modèle font débat (*ibid.*). Les travaux sur les systèmes de villes développés au cours du 20^e siècle s'appuient quant à eux sur la comparaison de séries statistiques et sur l'observation de certaines récurrences empiriques, desquelles sont déduites des lois plus générales, dans une démarche de modélisation. La loi rang-taille, formalisée par G.K. Zipf en 1949, est l'une des principales lois issues de ces travaux. Elle pose l'existence d'une relation de proportionnalité récurrente entre la taille des villes et leur rang dans la hiérarchie urbaine (*ibid.*). Cette relation de proportionnalité induit qu'on compte dans la plupart des systèmes de villes de nombreuses petites villes, aux tailles proches, et très peu de grandes villes, aux tailles plus dispersées. Cette hiérarchisation des systèmes de villes, observée en différents lieux et dates, interroge de nombreux chercheurs, perplexes « face au décalage entre la force de la régularité empirique et la faiblesse du cadre théorique et des explications sur les mécanismes qui la produisent » (Sanders, 2012, p. 3). L'un des objectifs principaux de ces travaux, en géographie, mais aussi en archéologie, est ainsi de tenter d'expliquer et de comprendre cette loi et ses variations au moyen de différentes méthodes : analyse de la croissance des villes et de l'évolution de ces systèmes au cours de l'histoire, modélisation de l'émergence de systèmes de peuplement, ou encore étude des écarts aux modèles observables empiriquement (*ibid.*). Ces recherches sur la hiérarchisation des systèmes de villes ont donné lieu à l'élaboration de différents modèles explicatifs de la croissance urbaine, qui ne seront pas présentés ici. En revanche, ils ont permis la mise au point d'outils de visualisation et de description des systèmes

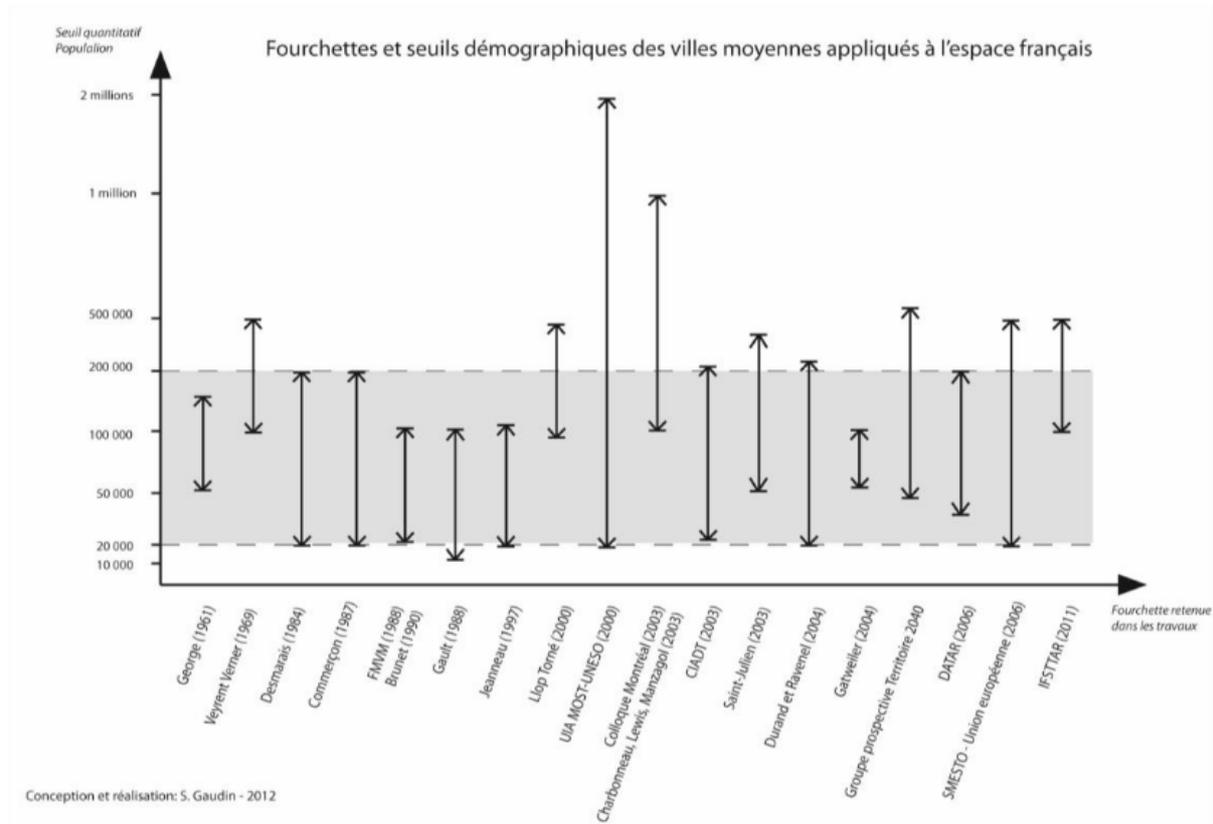
de villes qui pourront être utilement mobilisés pour appréhender les villes moyennes comme niveau particulier de ces systèmes. Ces outils de représentation, qu'il s'agira de présenter dans les sous-parties suivantes, permettent d'appréhender les villes moyennes à l'échelle interurbaine, mais aussi de mieux comprendre les spécificités de leur positionnement dans la hiérarchie urbaine, en comparant des systèmes urbains dans le temps et dans l'espace.

1.2. Définir les villes moyennes par leur position dans la hiérarchie urbaine et leur poids démographique

1.2.1. Un poids démographique « moyen »

En France, le nom donné aux villes « moyennes » renvoie explicitement à leur taille et à leur position dans l'armature urbaine. La ville moyenne est alors définie relativement aux autres villes présentes dans le pays ou la région d'analyse, comme une ville dans une situation d'entre-deux : il ne s'agit ni d'une métropole, ni d'une petite ville (Duroudier, 2014 ; Santamaria, 2000). Ce premier critère de définition est le plus répandu, et les auteurs l'utilisant font en général référence à des seuils démographiques pour définir cette strate « moyenne » du réseau urbain. En France, le seuil en général retenu se situe entre 20 000 et 150 000 habitants, mais des différences notables s'observent selon les auteurs et les travaux (Demazière, 2017 ; Gaudin, 2013) (Figure 2). La multiplicité des seuils proposés pour définir ces villes pourrait s'expliquer par la « relativité » de la notion, puisque la ville moyenne est toujours définie relativement aux grandes et petites villes, et donc à un contexte temporel, une échelle d'analyse et un territoire donné (Duroudier, 2018 ; Gaudin, 2013). Dans le même temps, la variabilité des seuils associés aux villes moyennes constitue un point récurrent des critiques sur cette catégorie de ville, dont la définition semble dès lors arbitraire, voire artificielle (Carrier, Demazière, 2012). À de rares exceptions près (Duroudier, 2018 ; Tallec, 2014), sur lesquelles on reviendra (2.1.1), la définition des seuils démographiques correspondant aux villes moyennes relève davantage d'une convention et d'une représentation de la hiérarchie urbaine partagée que d'un examen attentif de la distribution rang-taille. Il existe par exemple un consensus sur un seuil qui séparerait les petites villes des villes moyennes, autour 20 000 habitants (Gaudin, 2013). Ce seuil correspondrait à celui de l'apparition d'équipements, de commerces et de services rares, qui procureraient un rayonnement plus large que celui des petites villes (*ibid.*), sans que ce point ne soit pour autant justifié par une observation ou une vérification empirique.

Figure 2 : Des seuils démographiques conventionnels ?



Source : Gaudin, 2013, p.58

1.2.2. La forme et les caractéristiques des systèmes de villes français et européen saisies par les outils de la géographie théorique et quantitative

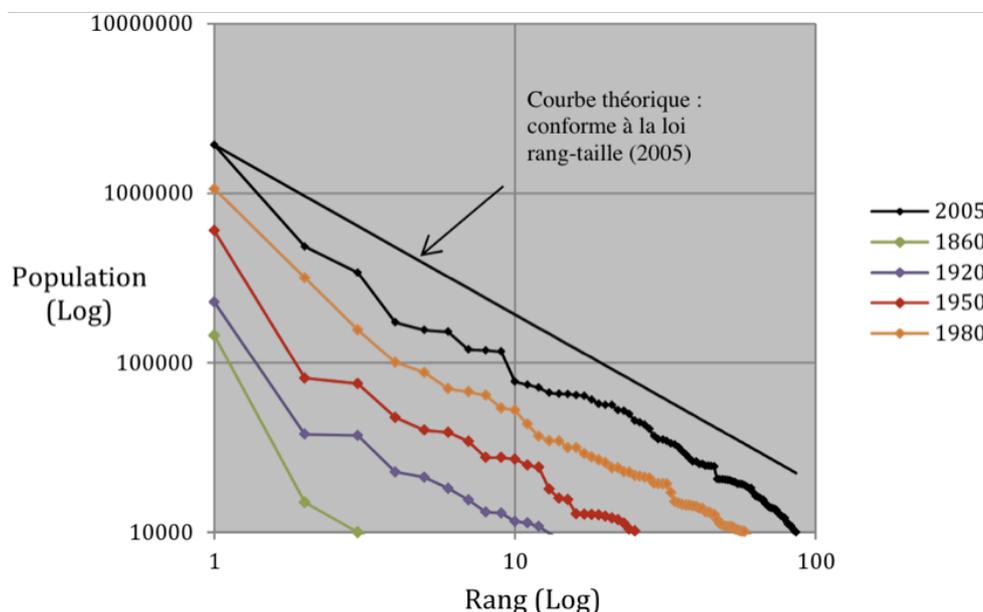
Le principal apport des travaux sur les systèmes de villes pour appréhender les villes moyennes est qu'il donne une matérialité et permet une observation systématique de ce niveau « intermédiaire » de la hiérarchie urbaine, entre grandes et petites villes, qui est essentiel à la définition de ces villes. Plus précisément, les travaux de géographie théorique et quantitative étudient et mesurent la hiérarchisation des systèmes de villes, qui évolue au fil du temps et selon les lieux. Par conséquent, les villes du « milieu » de la hiérarchie n'ont pas systématiquement les mêmes caractéristiques. Si, dans les sociétés contemporaines urbanisées, la majorité des systèmes de villes sont hiérarchisés, l'intensité de cette hiérarchie et sa forme varient d'un contexte à l'autre. Ceci implique que si on peut toujours déterminer arbitrairement un niveau intermédiaire dans cette hiérarchie, les villes appartenant à ce niveau peuvent avoir des caractéristiques complètement différentes selon les lieux et les périodes historiques.

En géographie théorique et quantitative, cette analyse de la hiérarchisation des systèmes de villes a notamment été appréhendée par les « écarts » à la loi rang-taille, c'est-à-dire par l'analyse des irrégularités des systèmes de villes par rapport à ce modèle, qui pose une relation de proportionnalité particulière²¹ entre la taille des villes et leur rang dans la hiérarchie urbaine. Le modèle n'a donc pas ici une visée explicative, mais il constitue un point de référence pour

²¹ Linéaire dans un repère logarithmique.

décrire et comparer des systèmes de villes différents de façon rigoureuse, à partir d'indicateurs et de repères stables. Pour appréhender ces irrégularités, les auteurs se concentrent sur l'observation de graphiques de distributions rang-taille, et s'intéressent aux écarts entre la courbe rang-taille observée empiriquement et le modèle, qui peut être représenté par une droite déduite de la loi de Zipf²² dans un repère logarithmique. La Figure 3 donne un exemple de ce type de diagrammes, qui confronte une courbe théorique et une ou plusieurs courbes observées empiriquement (il s'agit ici de la population des villes tunisiennes selon leur rang à différentes dates). Ces principes de visualisation des systèmes de villes constituent l'un des principaux apports de la géographie théorique et quantitative qui peut être approprié pour qualifier les villes moyennes.

Figure 3 : Distribution « rang-taille » des agglomérations de plus de 10 000 habitants en Tunisie en 1860, 1920, 1950, 1980 et 2005



Source : figure extraite de Kasdallah, 2013, p. 53

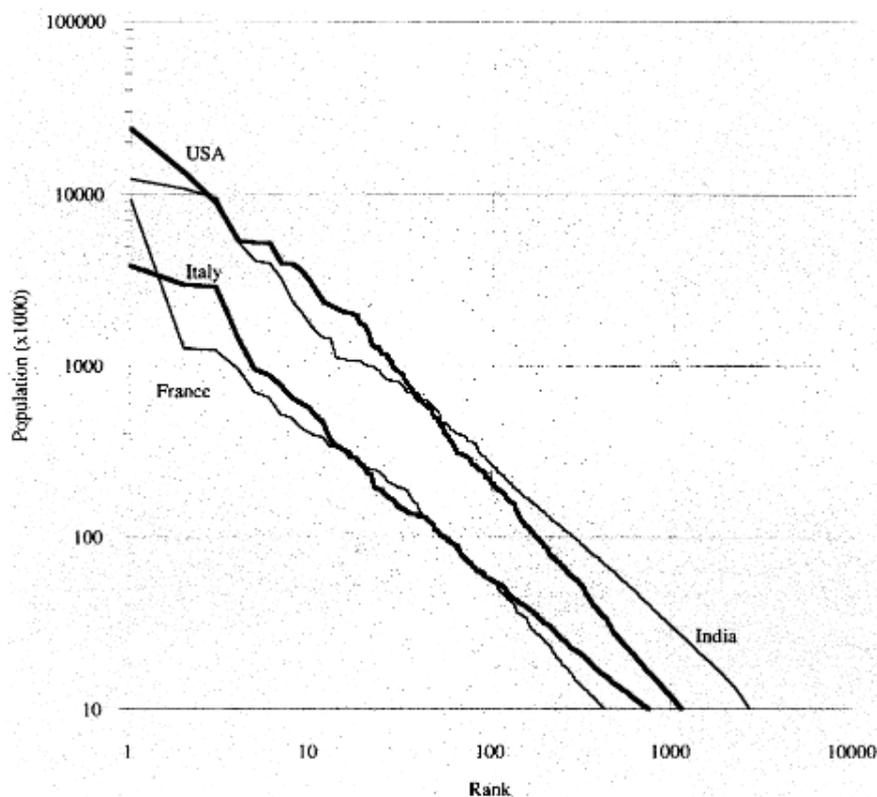
Dans un graphe rang-taille, on peut observer le nuage de points formé par les villes d'un système, souvent représenté comme une courbe. Ces villes sont ordonnées selon leur rang et leur poids démographique, et sont placées dans un repère représentant en ordonnées le logarithme de la population et en abscisses le logarithme du rang. Le repère logarithmique crée une graduation particulière, plus distendue à l'origine du graphique, et qui se « contracte » progressivement. La courbe plus ou moins régulière est commentée et analysée par les auteurs de diverses manières : selon sa forme (convexité, concavité, ruptures) et sa pente, des caractéristiques du système urbain étudié peuvent être déduites. La pente de la droite la mieux

²² Le principe est donc celui d'une régression linéaire classique, mais celle-ci n'est pas systématiquement opérée, certains chercheurs commentant les graphes qualitativement, sans recourir à une mesure chiffrée des écarts à l'aide d'une régression (voir par exemple Denis 2007). La loi de Zipf pose que $p = qr^{-1}$, où p correspond à la population, q à la pente de la droite, et r au rang. La visualisation de ces variables dans un repère logarithmique linéarise cette relation, qui devient $p = -qr$

ajustée à cette courbe est un indicateur synthétique du niveau de hiérarchisation du système observé : plus elle est forte, et plus le système est hiérarchisé, avec des villes de tailles très dispersées ; plus elle est faible et plus le système est horizontal, avec des villes aux tailles proches. La primatie plus ou moins importante du système de villes considéré apparaît si la partie de la courbe proche de l'origine du graphique forme une droite avec une pente négative très forte et en rupture avec le reste de la courbe (visible par exemple *Figure 3*). Une primatie importante signifie que la plus grande ville du système est beaucoup plus grande que les grandes villes des rangs inférieurs, et domine la hiérarchie urbaine. La lecture des graphiques rang-taille et l'analyse de ces différents paramètres donnent des résultats à la fois synthétiques et riches pour appréhender l'organisation des villes d'un territoire donné, et permettent de comparer un grand nombre de territoires et de périodes historiques.

Les descriptions des systèmes de villes proposées dans ces travaux permettent de montrer que l'homogénéité et le poids démographique des villes situées au « milieu » de la hiérarchie urbaine sont très variables au fil du temps et des lieux. Ces résultats donnent donc des pistes pour comprendre les spécificités de la trame urbaine française. Dans les années 1990, les travaux de D. Pumain, C. Rozenblat et F. Moriconi-Ebrard ont comparé les systèmes de villes de différents pays du monde, à partir de bases de données harmonisées. La *Figure 4* compare par exemple les systèmes de villes indien, états-unien, italien et français. On constate que la hiérarchisation de ces systèmes varie fortement : les systèmes indiens et français ont des pentes similaires, et donc des niveaux de hiérarchisation comparables. En revanche, la courbe rang-taille indienne est au-dessus de celle de la France dans le graphe : les tailles des villes sont donc beaucoup plus élevées en Inde. On note que les courbes de chaque pays présentent de nombreuses irrégularités. Au niveau de l'origine du graphique notamment, où se situent les villes des premiers rangs de la hiérarchie urbaine, on constate que les courbes de la France, et l'Italie et de l'Inde sont cassées. Cela signifie que les villes de premier rang, qui sont les plus grandes de la hiérarchie urbaine, sont soit « disproportionnellement » grandes par rapport aux rangs inférieurs, dans le cas de la France, soit disproportionnellement petites dans le cas de l'Inde ou de l'Italie. En France, Paris déroge donc à la loi de Zipf, et domine le système urbain, qui peut être qualifié de primatial (Pumain et Moriconi-Ebrard, 1997). C'est le cas du système urbain français, qui est aussi légèrement convexe entre le 4^e et le 200^e rang. Ce léger renflement de la courbe signifie que les villes de ces rangs ont un poids démographique plus lourd qu'attendu dans la loi de Zipf.

Figure 4 : Distribution « rang-taille » de la France, de l'Italie, des États-Unis et de l'Inde en 1990



Source : figure extraite de Moriconi Ebrard, Pumain, 1997, p. 311

Si le système de villes français présente des caractéristiques spécifiques, il partage également de nombreux points communs avec ceux d'autres pays européens. L'Union européenne se caractérise par un réseau de villes de tailles relativement peu contrastées, avec un très grand nombre de villes petites et moyennes aux poids démographiques proches (Cattan et al., 2000 ; Pumain et Moriconi-Ebrard, 1997 ; Pumain, Rozenblat et Moriconi-Ebrard, 1996). Cette hiérarchisation plutôt faible des systèmes de villes européens contraste avec ce qui est observé dans d'autres pays au niveau d'urbanisation similaire, comme les États-Unis et le Japon :

« Parmi les régions du monde très urbanisées, l'Europe se distingue par le poids relatif très fort des villes petites et moyennes. Aux États-Unis et au Japon, pays où les taux d'urbanisation sont comparables, les agglomérations de plus de 200 000 habitants concentrent environ les trois quarts de la population urbaine, soit plus de la moitié, voire les deux tiers au Japon, de la population totale. En Europe, ces grandes villes ne rassemblent qu'un peu plus de la moitié de la population urbaine (56%), et seulement 40% de la population totale. L'importance considérable des petites et moyennes localités dans le peuplement est donc bien une caractéristique originale de l'urbanisation européenne »

Cattan et al., 2000, p.25

Cette importance des niveaux intermédiaires et inférieurs de la hiérarchie urbaine se retrouve aussi en France, bien que le système urbain soit davantage hiérarchisé que la moyenne européenne. Cette hiérarchisation plus forte signifie que les tailles des villes y sont plus

contrastées, ce qui s'explique en partie par la forme primatale de la hiérarchie urbaine française, dominée par Paris (Cattan et al., 2000 ; Pumain, Rozenblat et Moriconi-Ebrard, 1996). Ces travaux se sont également intéressés aux distances entre les villes dans l'espace, et ont constaté que l'Europe est marquée par un maillage de villes particulièrement serré. Il est cependant assez hétérogène, puisque la trame des villes est plus rapprochée dans l'est de l'Europe et très dense au niveau de la dorsale européenne, alors qu'elle est plus lâche à l'ouest de l'Europe et notamment en France (*ibid.*). Cet espacement faible entre les villes, associé à l'importance des villes petites et moyennes, s'expliquerait notamment par l'histoire de l'urbanisation européenne (*ibid.*) :

*“The 30 largest North-American cities are all much larger than their European counterparts, whereas Europe has a much greater number of small and medium-size towns and cities. This, when related to average spacing between cities (13 km in Europe against 48 km in USA), can be explained by differences in the age of the settlement systems.”*²³

Pumain, Moriconi-Ebrard, 1997, p.309

Sur le temps long, le système de villes européen a en effet été façonné par différentes phases de croissance urbaine. Une première phase peut être située à l'époque médiévale, et donne notamment lieu à l'émergence de villes de plus de 10 000 habitants, qui sont alors les plus grandes villes (Cattan et al., 2000). Un réseau urbain de villes marchandes se surimpose alors à la trame des petites centralités urbaines agraires, qui ont essentiellement des fonctions de marchés locaux (*ibid.*). Au 16^e siècle, une seconde phase de croissance urbaine a été observée, notamment par J. De Vries dans ses travaux sur l'évolution des systèmes de villes entre 1500 et 1800 (de Vries, 1984 ; cité par Cattan et al., 2000). Cette nouvelle phase est marquée par l'émergence d'une dizaine de villes de plus de 100 000 habitants, sous l'effet de la structuration des États-nations et du développement du commerce international (*ibid.*). Le réseau des villes est alors caractérisé par de forts contrastes, qui s'atténuent après 1750 sous l'effet d'un développement des niveaux intermédiaires et inférieurs de la hiérarchie urbaine, alimentés notamment par la Révolution industrielle (*ibid.*).

1.2.3. Le développement progressif des villes moyennes dans la hiérarchie urbaine française

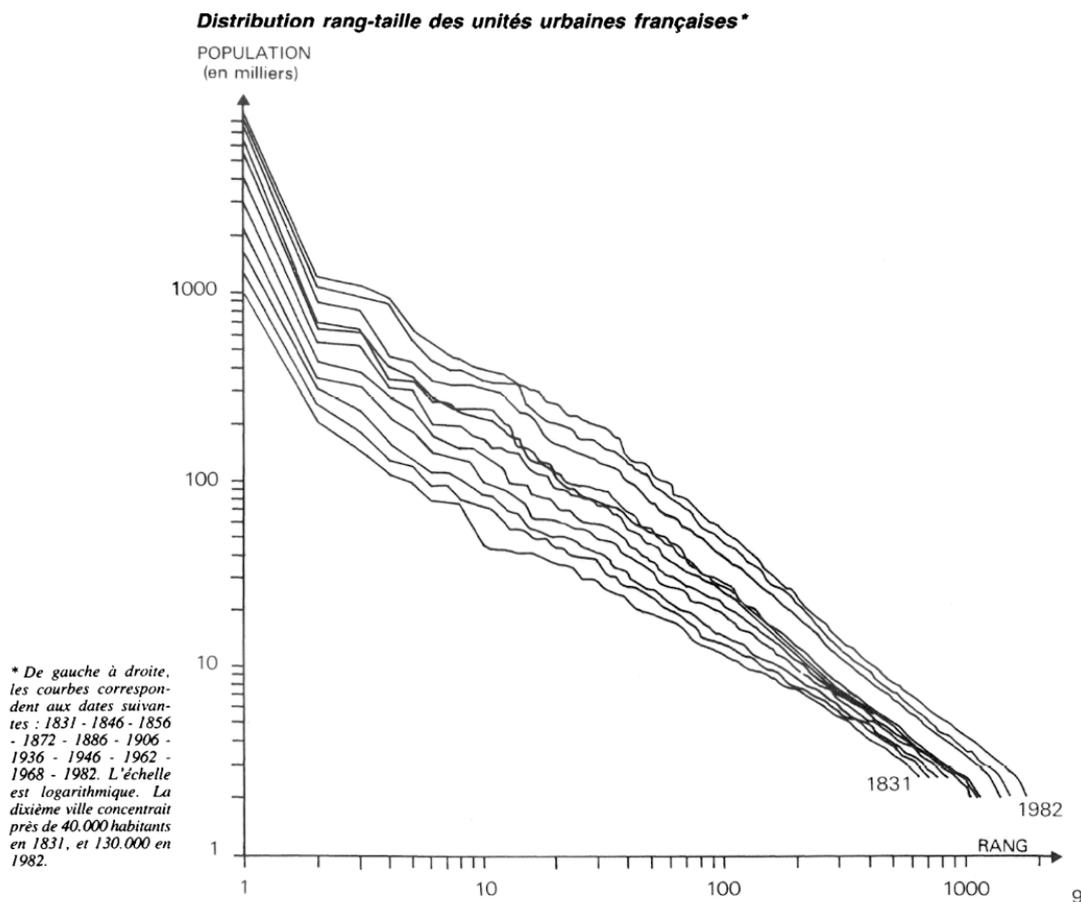
Les travaux de thèse de F. Guérin-Pace (1992), A. Bretagnolle (1999), puis de F. Paulus (2004) permettent de retracer certaines évolutions contemporaines du système de villes français, intervenues depuis le début du 19^e siècle. Entre 1831 et 1982, la France passe d'une population rurale à 80% à une population vivant à 75% en ville, et rattrape ainsi le niveau d'urbanisation de pays voisins où ce processus est plus ancien²⁴ (Guérin-Pace et Pumain, 1990). Durant cette période, le nombre de villes est multiplié par trois, et la population des villes grandit par « à-coups » (*ibid.*). La visualisation des distributions rang-taille successives durant cette période montre une augmentation de la taille des villes et une accentuation de la hiérarchisation du

²³ « Les 30 plus grandes villes nord-américaines sont toutes beaucoup plus grandes que leurs homologues européennes, alors que l'Europe compte un nombre beaucoup plus important de villes petites et moyennes. Ce contraste, rapporté à l'espacement moyen entre les villes (13 km en Europe contre 48 km aux États-Unis), peut s'expliquer par les différences d'ancienneté des systèmes de peuplement. »

²⁴ En 1831, la population est par exemple urbaine à 44% en Grande-Bretagne (*ibid.*)

système, qui apparaît par une pente de plus en plus forte (Guérin-Pace et Pumain, 1990 ; Pumain, Rozenblat et Moriconi-Ebrard, 1996) (Figure 5). En géographie théorique et quantitative, ce phénomène a notamment interprété comme une conséquence du principe de « diffusion hiérarchique des innovations »²⁵ (Guérin-Pace et Pumain, 1990) et des spécialisations économiques des villes (Paulus, 2004). La « contraction de l'espace-temps » a également été considéré comme un facteur de hiérarchisation du système urbain (Guérin-Pace et Pumain, 1990 ; Bretagnolle 1999). Cette contraction transforme la trame urbaine associée au système de villes, du fait de phénomènes de « court-circuitages » des plus petites unités de peuplement sous l'effet de l'évolution des modes de transports et de l'accélération des déplacements (Bretagnolle, 1999, 2005). Les améliorations des temps de trajets tendent en effet à produire un maillage de villes plus lâche, car elles limitent les points d'arrêts et dégradent l'accessibilité de certaines villes, tout en renforçant, à l'inverse, le développement des villes desservies (*ibid.*). Cette simplification par le bas du système de villes a également été observée à l'échelle régionale au fil du 19^e et 20^e siècle : les transformations des réseaux de transports tendent à coïncider avec le déclin du rayonnement et de l'importance de bourgs et villages, pour favoriser un « éclaircissement » de la trame urbaine locale (*ibid.*).

Figure 5 : Une analyse des dynamiques d'urbanisation par la comparaison de distributions rang-taille



²⁵ Principe selon lequel de nouveaux types d'activités économiques innovants apparaissent en premier lieu dans les grandes villes avant de se diffuser hiérarchiquement dans le système urbain.

Source : figure extraite de Guérin-Pace et Pumain, 1990, p.9. Diagramme réalisé à partir du fichier « Urbanisation de la France » de l'Ined, constitué à partir des Bulletins des lois et des données du recensement de l'Insee. Pour chaque date, des données communales sont agrégées en s'inspirant de la définition des unités urbaines de l'Insee. Les unités urbaines sont délimitées de façon variable, c'est-à-dire selon l'évolution de l'urbanisation à chaque date.

Lecture : Le repère du diagramme est à une échelle logarithmique, les marques de graduation sont une aide à la lecture du graphique. Exemple pour l'axe des ordonnées (population en milliers) : l'origine indique 1000 habitants, la première graduation 2000, puis 3000, etc., à partir de 10 000, la graduation suivante indique 20 000, etc., à partir de 100 000, la graduation suivante indique 200 000, etc.

L'analyse des distributions rang-taille des villes françaises montre une hiérarchisation au fil du temps, mais également des évolutions concernant les niveaux intermédiaires du système. En 1831, le système urbain compte environ 600 villes (Figure 5). À partir du rang 50 ou 60, on note que la courbe a une pente plutôt faible et que les villes ont des poids démographiques compris entre environ 10 000 et 3000 habitants. Cet ensemble assez homogène (les villes ont des poids démographiques proches et aux ordres de grandeur similaires) correspond aux plus petites villes du système urbain. Les plus grandes villes ont des tailles très disparates, notamment pour les 10 premiers rangs, qui regroupent des villes situées entre 1 000 000 et 40 000 habitants (rapport de 1/25). Entre ces deux groupes, un peu plus d'une quarantaine de villes (situées entre les rangs 10 à 50-60) constituent une strate intermédiaire très homogène, dont les poids démographiques sont compris entre 40 000 et 10 000 habitants. En 1982, le système urbain compte près de deux fois plus de villes. La macrocéphalie parisienne s'est fortement renforcée au fil du temps, mais l'allure de la courbe est ensuite plus homogène qu'auparavant, avec une pente assez constante à partir du rang 2 ou 3 jusqu'au rang 1100. Cette pente est plus forte qu'en 1831, ce qui est dû à des tailles de villes plus contrastées. Par exemple, à partir du rang 50 ou 60, les villes ont cette fois des poids démographiques beaucoup plus hétérogènes, compris autour de 100 000 pour la fourchette haute et 2000 habitants au minimum. Si on considère que les petites villes sont caractérisées par des tailles assez proches et parmi les plus faibles du système, alors, en 1982, ces villes sont moins nombreuses et ne se situent pas aux mêmes rangs de la hiérarchie urbaine. On les trouve plutôt au niveau des rangs 200, à partir duquel les villes comptent environ 2000 habitants à 10 000 habitants. En un siècle et demi, le processus d'urbanisation de la France a donc conduit à une rétraction du niveau « inférieur » de la hiérarchie urbaine, entendu comme celui concentrant les plus petites villes. Les plus grandes villes du système ont des poids démographiques qui changent d'ordres de grandeur, mais sont toujours aussi contrastés : entre 8 millions et 300 000 habitants pour les 10 premiers rangs (rapport de 1/26). La strate située entre ces deux ensembles est devenue extrêmement hétérogène, puisqu'elle comprend des villes situées entre 300 000 et 20 000 habitants. Le nombre de villes de cette catégorie est aussi beaucoup plus important, puisqu'on en compte 190. La comparaison des deux courbes montre donc une transformation des caractéristiques de la « strate intermédiaire », grossièrement située entre les grandes et les petites villes du système pour les deux années, qui se développe et prend des caractéristiques nouvelles en même temps que la strate des petites villes se rétracte. En lien avec ce constat, les autrices du graphique soulignent une consolidation du poids démographique des villes des rangs 10 à 100 :

« On observe cependant un changement bien perceptible dans l'allure des courbes, qui présentent en 1831 une forme concave et en 1982 une forme légèrement convexe. Durant cette période, le niveau intermédiaire de la hiérarchie des tailles de villes (40.000 à 450.000 habitants) s'est donc renforcé. »

Guérin-Pace et Pumain, 1990, p.10

L'analyse de la Figure 5 montre également une transition importante au recensement de 1962, où cette évolution de la silhouette de la courbe est particulièrement marquée, et touche en priorité les villes de rang 5 à 60. On peut donc observer un développement important des villes de rang secondaire et intermédiaire au cours du 20^e siècle, et plus particulièrement au cours des Trente Glorieuses. Ces résultats des travaux de géographie théorique et quantitative sur les systèmes de villes donnent une épaisseur historique à la notion de ville moyenne : les villes situées dans un « entre-deux » dans la hiérarchie urbaine n'ont en effet pas eu la même importance selon les périodes historiques considérées. En France, les Trente Glorieuses sont marquées par un renforcement de la hiérarchisation du système urbain, qui se traduit par une croissance démographique des grandes villes, mais aussi des niveaux intermédiaires de la hiérarchie urbaine. Le système de villes devient en effet plus contrasté, et la catégorie des petites villes, aux poids démographiques faibles et homogènes, rétrécit, au profit d'un niveau intermédiaire de villes aux poids démographiques assez contrastés, mais en deçà de celui des plus grandes villes.

Ces résultats font écho à certains constats de la géographie urbaine sur l'histoire des villes moyennes, réalisés essentiellement à partir d'études de cas (Commerçon, 1988 ; Tallec, 2014 ; Vadelorge, 2013). Ces auteurs soulignent qu'une des spécificités des villes moyennes tient au contexte historique dans lequel elles se sont urbanisées et développées. En particulier, l'industrie fordiste est présentée comme l'un des moteurs de l'urbanisation de ces villes (Santamaria, 2012 ; Tallec, 2014 ; Vadelorge, 2013). Les villes moyennes françaises ne sont en effet pas représentatives du « semis industriel d'avant 1940 » (Vadelorge, 2013, p. 34) qui est surtout constitué de petites villes (*ibid.*). Au cours du 19^e siècle, ces villes présentent par ailleurs plus fréquemment des fonctions commerciales ou administratives qu'industrielles (Commerçon, 1988). Les fonctions commerciales sont souvent héritées de leur localisation au croisement de routes très anciennes qui ont historiquement permis le développement de ces villes, comme à Mâcon et Chalon-sur-Saône. Les fonctions administratives se sont quant à elles fortement ancrées dans ces villes au cours du 19^e siècle, mais peuvent hériter d'organisations politiques beaucoup plus anciennes (*ibid.*). À partir des années 1950 et de l'expansion du fordisme, les villes moyennes s'industrialisent donc plus largement et connaissent une croissance démographique sans précédent, nourrie par des excédents migratoires (exode rural) et un solde naturel positif (baby-boom) (Baudelle et Tallec, 2008 ; Santamaria, 2012). Les villes de Bourg-en-Bresse, Mâcon et Chalon-sur-Saône, étudiées par N. Commerçon (1988), connaissent par exemple un renouvellement de leur tissu économique et une industrialisation importante dans cette période. Dans le contexte de croissance économique des Trente Glorieuses, la main d'œuvre peu qualifiée et peu chère issue des territoires ruraux attire en effet les industriels, qui implantent dans les villes moyennes leurs usines manufacturières. Les activités industrielles qui se développent dans les villes moyennes à cette période sont donc essentiellement des tâches

d'exécution, tandis que les sièges sociaux et fonctions de décision restent en majorité localisés dans les grandes villes (Santamaria, 2012). Pour autant, des études de cas montrent que certaines villes moyennes comme Chalon-sur-Saône possédaient une tradition industrielle antérieure, qui a favorisé le développement d'industries employant une main d'œuvre plus spécialisée et qualifiée (Commerçon, 1988).

Les travaux sur les systèmes de villes apportent donc plusieurs éclairages à la notion de ville moyenne. D'abord, d'un point de vue méthodologique, l'étude de la distribution rang-taille permet d'appréhender beaucoup plus clairement ce que pourrait signifier une « position intermédiaire dans la hiérarchie urbaine », car elle autorise une visualisation de l'ensemble du système urbain et une approche relationnelle. Ensuite, les résultats de ces travaux permettent de mieux comprendre l'histoire de l'urbanisation des villes moyennes en France. Leur nombre et leur poids dans la démographie française s'expliquent par les dynamiques d'urbanisation anciennes du continent européen, qui ont façonné une trame urbaine marquée par un maillage serré de villes petites et moyennes. En France, le développement des villes moyennes semble s'être intensifié au cours du 20^e siècle, et plus particulièrement durant les Trente Glorieuses, ce qui corrobore des constats établis dans les travaux sur les villes moyennes.

1.3. Les fonctions de centralité des villes moyennes, entre optimum idéalisé et réalité

1.3.1. Des fonctions de centralité et un rayonnement « intermédiaires »

Pris seuls, ce poids démographique et cette position particulière dans la hiérarchie urbaine peuvent paraître peu pertinents pour construire une catégorie de ville spécifique. Beaucoup d'auteurs associent cependant cette taille à des fonctions et un rôle territorial particuliers. Comme toutes les villes, les villes moyennes assurent des fonctions diverses, et constituent une centralité pour leurs espaces environnants. Leur spécificité tient à l'ampleur de leur rayonnement, qui n'est pas local comme pour une petite ville, ni national ou international comme pour une grande ville (Bell et Jayne, 2006 ; Demazière, 2017 ; Duroudier, 2014 ; Santamaria, 2012 ; Tallec, 2014). En somme, ces villes concentrent des équipements et services assez rares, qui leur donnent un rayonnement plus important que les petites villes, mais plus restreint que les métropoles, qui concentrent une diversité d'équipements et d'activités plus forte encore. Si la portée du rayonnement des villes moyennes peut varier d'une région ou d'un pays à l'autre en fonction de la densité et des particularités du réseau urbain (Santamaria, 2000), on peut retenir pour le cas français l'échelon infrarégional (Santamaria, 2012).

En lien avec la notion de centralité, qui est beaucoup employée pour définir les fonctions spécifiques assurées par les villes moyennes, certains auteurs insistent sur le rôle de médiation de ces villes (Duroudier, 2014, 2018 ; Bell, Jayne, 2006). Ici, c'est la fonction d'articulation territoriale, de « pivot » ou de « relais » des villes moyennes qui est souligné (Duroudier, 2018). Ce rôle associé aux villes moyennes est étroitement relié à la diversité d'équipements, de services et d'emplois qu'elles offrent. Pour le cas français, il est aussi lié aux fonctions administratives qu'elles cumulent et à l'organisation des services publics. Ces fonctions de centralité des villes moyennes sont donc à relier à l'histoire de leur urbanisation et de leur croissance

démographique, nourrie notamment par des transformations économiques, mais aussi par des politiques publiques.

1.3.2. *Les villes moyennes, objets politico-administratifs*

On vient de le voir, les villes moyennes peuvent se définir au regard de leur place dans le système de villes, qui s'affirme en particulier durant la période d'urbanisation des Trente Glorieuses. Si cette période de croissance des villes est étroitement liée au développement de l'industrie fordiste sur l'ensemble du territoire français, elle est aussi accompagnée et intensifiée par les politiques publiques, qui influent à cette période aussi bien sur la répartition des activités industrielles que sur l'équipement des villes.

Le lien entre politiques publiques et urbanisation est cependant ancien et n'est pas spécifique aux villes moyennes ou à la période des Trente glorieuses. En effet, l'organisation territoriale de l'État et de ses administrations repose dès l'Ancien Régime sur des maillages divers, construits autour de chefs-lieux hiérarchisés, qui ont participé à définir la trame urbaine française. Durant l'Ancien Régime, ces circonscriptions ont des contours variables selon le service considéré : les services de justice étaient par exemple organisés autour des bailliages et sénéchaussées ; ceux de la fiscalité autour des généralités et élections (Ozouf-Marignier, 1984, 1990). Le Royaume est lui-même organisé en une trentaine de provinces qui sont des entités politiques et non administratives, organisées autour de capitales (Ozouf-Marignier, 1990). Au sein de ces différents maillages, les villes pouvaient concentrer une ou plusieurs fonctions administratives, leur donnant un rayonnement sur les environs, plus ou moins large selon le niveau hiérarchique du service considéré. Ces maillages divers sont remplacés à partir de la Révolution par un découpage unique en 83 départements, eux-mêmes subdivisés en districts et cantons (Ozouf-Marignier, 1984). Chaque niveau dépend de chefs-lieux hiérarchisés : on a donc le chef-lieu principal, du département, puis des chefs-lieux de districts et cantons. Au départ, la pensée plutôt anti-urbaine de la Révolution avait laissé de côté la question du choix ces chefs-lieux, définis avant tout géométriquement comme le centre de chacune de ces circonscriptions, sans prise en compte des centralités urbaines existantes (*ibid.*). Finalement, la mobilisation des élites urbaines locales a donné lieu à un débat parlementaire et à des négociations sur les chefs-lieux, choisis au cas par cas, en fonction du réseau urbain existant et de l'accessibilité notamment : cette nouvelle organisation hérite donc à plusieurs égards du réseau urbain et des centralités administratives de l'Ancien Régime (*ibid.*). En 1800, le fonctionnement des départements est précisé par Bonaparte, qui crée la fonction de préfet, représentant local de l'administration de l'État (Conseil d'État, 2015). Depuis cette période, le découpage en départements, chefs-lieux et le rôle des préfetures sont restés assez stables. Le découpage administratif français a donc subi des variations et recompositions, mais hérite de logiques d'organisations anciennes et s'est systématiquement appuyé sur des chefs-lieux. Ces processus ont participé à façonner l'armature urbaine à double titre. D'abord, ces logiques de chefs-lieux ont pu favoriser l'urbanisation de certaines villes au fil de l'histoire. N. Commerçon (1988) étudie par exemple le cas de Mâcon, qui a été capitale du comté du Mâconnais sous Charlemagne, puis désignée chef-lieu de département au 19^e siècle, ce qui lui a permis de se développer comme une ville administrative, en plus de ses fonctions de négoce établies au cours du Moyen-Âge. Ensuite, la hiérarchie de

l'armature urbaine elle-même peut refléter celle des chefs-lieux administratifs. Le statut administratif d'une ville ou la présence de certains types de chefs-lieux peuvent dès lors être considérés comme des attributs de certaines strates de la hiérarchie urbaine. Aujourd'hui, les villes moyennes sont fréquemment définies par rapport aux fonctions administratives qu'elles remplissent, et associées au niveau intermédiaire des chefs-lieux, qui sont des relais entre les capitales régionales et le niveau départemental. En 2018, le CGET définit par exemple les villes moyennes selon un critère démographique, mais aussi administratif (Boutet et al., 2018).

On peut ainsi définir les différents niveaux de l'armature urbaine par rapport aux fonctions administratives qu'ils assurent. Il faut aussi souligner que l'État lui-même se définit et se légitime par l'inscription territoriale et notamment urbaine de son administration. Cela se vérifie à partir de la Révolution et de la mise en place d'un État unitaire et centralisé, puisque la création du maillage préfectoral est à la fois une matérialisation et une garantie du maintien de cette nouvelle organisation politique (Ozouf-Marignier, 1984). Au cours du 20^e siècle, cet enjeu est toujours prégnant, en particulier lors de la mise en place de la Ve République, où les relations centre-périphérie (c'est-à-dire entre les pouvoirs locaux et l'État central) sont redéfinies en faveur du pouvoir central, au moyen de politiques territorialisées (la « politique d'aménagement du territoire ») et d'un renforcement de l'administration locale de l'État (Pinson et Le Galès, 2009). Tout d'abord, le rôle du préfet est inscrit dans la Constitution de la Ve République, ce qui illustre la volonté d'assurer la pérennité et de réaffirmer le rôle de ce niveau local de l'État. Ensuite, des services ministériels départementaux sont créés, en particulier pour assurer le déploiement des politiques d'aménagement du territoire. Au début des années 1960, le ministère de l'Équipement est ainsi créé pour piloter ces politiques. Il est installé à Paris, mais possède également des services départementaux (les Directions départementales de l'équipement). Ces nouvelles directions renforcent la présence des agents de l'État dans les préfetures et sous-préfetures, ainsi que leur intervention dans l'aménagement des villes. Dans ce cadre, les villes moyennes peuvent être considérées comme un niveau de l'armature urbaine permettant une présence fine de l'État dans les territoires, en particulier à partir de la Ve République. La notion de « relais », souvent utilisée pour définir les villes moyennes (1.3.1), prend ici tout son sens, puisque ces villes peuvent être considérées comme des relais locaux de l'État, dont les services déconcentrés constituent « des terminaisons nerveuses qui marquent la présence républicaine dans les territoires hors des métropoles » (Taulelle, 2012, p. 28).

Les politiques d'aménagement du territoire peuvent donc se comprendre comme des outils de régulation des relations entre pouvoir central et pouvoir locaux (Pinson et Le Galès, 2009). Ces politiques cherchent également à influencer le développement des villes, en particulier celles situées à distance de l'agglomération parisienne. Leur objectif principal est en effet de rééquilibrer l'armature urbaine, considérée comme trop dominée par Paris, en renforçant le niveau d'équipement et les fonctions économiques des capitales régionales ainsi que des villes petites et moyennes (Gaudin, 2013 ; Merlin, 2002). Pour ce faire, des mesures encourageant les délocalisations d'entreprises et la déconcentration industrielle en dehors de Paris sont prises (agrément, redevance, prime d'aménagement du territoire) (Merlin, 2002), et accompagnent l'industrialisation des villes moyennes (Vadelorge, 2013). Les activités économiques sur lesquelles l'État a la main sont également réparties et déplacées pour renforcer les niveaux

secondaires et intermédiaires de l'armature urbaine : le Centre national des télécommunications est par exemple implanté à Lannion en 1960, les zones industrialo-portuaires de Dunkerque et Fos-sur-Mer sont créées quant à elles dans le cadre du VI^e plan national (1971). La « géographie des services publics » (Laborie, 2008, p. 242) est elle aussi utilisée pour se rapprocher de cette armature urbaine idéale, dans un objectif de rééquilibrage et d'égalité territoriale (*ibid.*). Durant cette période, les implantations de services publics sont conçues de manière hiérarchisée pour favoriser le développement d'une armature urbaine optimale inspirée de la théorie christallérienne, s'articulant en plusieurs niveaux : la capitale régionale qui concentre les services les plus rares, les chefs-lieux de département pour les services intermédiaires, « villes petites et moyennes » pour les services de proximité (*ibid.*). L'accessibilité de ces différents niveaux de l'armature urbaine est également prise en compte et améliorée, au travers de schémas directeurs sectoriels²⁶ (Merlin, 2002). Les débuts de la Ve République sont ainsi marqués par des politiques d'aménagement du territoire qui encouragent la croissance urbaine en dehors de la région parisienne, et dont les effets sur la répartition des emplois publics et privés ne sont pas négligeables.

C'est entre 1973 et 1979 qu'une première politique ciblée sur les villes moyennes a été mise en œuvre, afin de valoriser leur fonction de centralité locale et d'améliorer le cadre de vie et le niveau d'équipement de ces villes (Demazière, 2014 ; De Roo, 2011). Durant cette période, 73 villes concluent un contrat d'aménagement avec l'État, qui permet d'obtenir des subventions pour réaliser des projets exclusivement dans la ville-centre. Cette politique publique s'inscrit dans une double tendance : d'une part, la poursuite des objectifs d'aménagement du territoire par l'État central et, d'autre part, l'émergence de politiques nationales ciblant des strates de villes (Chouraqui et Quéva, à paraître). L'objectif des Contrats de ville moyenne est d'accompagner la croissance démographique des villes moyennes, en proposant des modèles d'urbanisation alternatifs aux grandes villes et au modèle des grands ensembles (Merlin, 2002 ; Santamaria, 2012). Les villes moyennes, considérées comme préservées de l'urbanisme moderne des années 1960, sont en effet vues comme des terrains opératoires pour élaborer une politique urbaine plus humaine, focalisée sur l'embellissement des centres anciens et l'amélioration du cadre de vie (Gaudin, 2013 ; Vadelorge, 2014). Au sein des villes moyennes ciblées, ces contrats donnent essentiellement lieu à des opérations telles que la création d'équipements publics, de zones piétonnes, d'espaces verts ou le réaménagement d'espaces publics. Ces contrats sont par ailleurs l'occasion de réaffirmer le rôle des villes moyennes comme relais permettant l'« organisation » et la « distribution spatiale de la croissance » (Commerçon, 1996). Le début des années 1970 est en effet marqué par une volonté politique de donner la priorité aux niveaux secondaires de l'armature urbaine, après la mise en place de la politique des métropoles d'équilibre²⁷.

²⁶ Le schéma sectoriel routier est lancé en 1971, ceux concernant les transports ferroviaires et aéronautiques en 1972

²⁷ Politique lancée en 1963, qui cible 8 grandes villes (ou groupes de villes) du « niveau supérieur de la hiérarchie urbaine » : Lyon (+ Grenoble et Saint-Etienne), Marseille, Lille (+ Roubaix et Tourcoing), Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Nancy (+ Metz) et Nantes (+ Saint-Nazaire) (Delamarre, Lacour et Thoin, 2013). Un statut et des documents de planification particuliers sont créés pour ces villes (*ibid.*). Les Schémas sectoriels et les politiques de décentralisation industrielle sont par ailleurs orientés de façon privilégiée vers l'amélioration de l'équipement et des fonctions de commandement de ces villes (*ibid.*) L'objectif général est de favoriser leur développement pour contrebalancer le poids de Paris (*ibid.*).

Les politiques d'aménagement ont ainsi influencé l'urbanisation des villes moyennes, et ont pu nourrir la croissance du niveau intermédiaire de la hiérarchie urbaine observée précédemment (1.2.3). Au cours des Trente glorieuses, les villes moyennes deviennent aussi un échelon particulier d'une armature urbaine optimale souhaitée par l'État, dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire, qui cherchent à réduire les disparités territoriales et à rééquilibrer le poids de Paris. La notion d'armature urbaine, qui émerge au sein de la Datar au cours des années 1960, implique une répartition hiérarchisée des fonctions économiques et administratives au sein des villes (Gaudin, 2013). Dans ce cadre, les « villes moyennes » apparaissent comme un objet d'étude et d'action publique, car elles constituent un niveau de cette armature urbaine à renforcer. L'analyse de ces politiques rappelle donc la dimension discursive, voire « idéologique » (Duroudier, 2018), de la notion de ville moyenne, qui désigne autant une strate d'une armature urbaine idéalisée, qu'un type de villes d'un certain poids démographique. Dans ce cadre, les villes moyennes sont définies, étudiées et mentionnées dans des discours politiques dans lesquels il est difficile de distinguer ce qui relève des résultats attendus des politiques d'aménagement et ce qui relève d'une situation et d'attributs réels de ces villes. L'instruction ministérielle d'Olivier Guichard, envoyée aux préfets le 7 février 1973, indique ainsi que les contrats de villes moyennes s'adressent à :

« Toute agglomération d'un poids démographique déjà notable dans la population d'une région, exerçant des fonctions diversifiées au bénéfice et au service d'un arrière-pays suffisamment important, et dotée d'une qualité urbaine qui lui assure un rayonnement reconnu »

Instruction ministérielle d'O. Guichard, 1973, citée dans Chouraqui, Quéva, à paraître

Dans cet extrait, ce qui est présenté comme une définition de ces villes correspond également aux résultats attendus de la politique des Contrats de villes moyennes. On peut considérer que ce lien étroit aux discours politiques fait partie des spécificités de la notion de ville moyenne, qui correspond, en France, à un idéal ou un modèle défini par des politiques publiques.

Du fait de ce statut particulier, la notion de ville moyenne est associée à des représentations et discours assez stables dans le temps. Les villes moyennes sont ainsi fréquemment présentées comme des villes à taille humaine, harmonieuses, sûres et vertueuses, supposément proches des campagnes et organisées autour d'un centre-ville historique (Demazière, 2017 ; Duroudier, 2018 ; Michel, 1977 ; Santamaria, 2000). On peut voir dans ces descriptions celles de villes idéales, dans une vision anti-urbaine qui prête aux grandes villes de nombreux travers (Duroudier, 2018 ; Michel, 1977). Ces discours sont présents aussi bien dans la sphère politique que scientifique, puisque les travaux universitaires français produits sur ces villes dans les années 1960 à 1990 ont également participé à construire et légitimer ces représentations (Duroudier, 2018). Ceci pourrait s'expliquer par une tradition ancienne de recherche appliquée sur les villes moyennes, financée par des acteurs publics comme la Datar pour le cas français, ou l'Union européenne pour les programmes ESPON (*ibid*).

1.4. Une définition théorique des villes moyennes

La notion de ville moyenne désigne un type de ville particulier, appréhendé dans différents champs de recherche et dans les politiques publiques françaises. Cette diversité des approches des villes moyennes en fait une catégorie floue, qui a été définie de différentes manières selon les contextes et les époques. Ce flou est renforcé par le fait que ces villes sont toujours définies en fonction des grandes et petites villes, et relativement à un système urbain particulier. Leur définition varie donc selon le contexte territorial considéré et est nécessairement poreuse, puisqu'il s'agit de délimiter un niveau d'entre-deux entre petites et grandes villes. Malgré ces difficultés et ambiguïtés, plusieurs attributs des villes moyennes apparaissent dans cette revue de la littérature, et seront utilisés dans cette thèse pour dresser les contours de cette catégorie, en tenant compte de son flou :

- Un critère démographique : la position dans la hiérarchie urbaine et le poids démographique des villes moyennes sont particuliers, et étroitement liés à l'histoire de l'urbanisation française et européenne. Les villes moyennes sont des villes situées entre les petites villes, nombreuses, aux poids démographiques homogènes et parmi les plus faibles du système urbain, et les grandes villes, peu nombreuses, aux poids démographiques très hétérogènes et parmi les plus peuplées du système urbain.
- Un critère fonctionnel : ces villes sont des centralités au rayonnement infrarégional, pourvoyeuses d'une gamme de services, commerces et administrations d'un niveau intermédiaire.
- Un critère politico-administratif : l'urbanisation et l'équipement des villes moyennes ont en partie été façonnés par des politiques publiques et administratives. Leurs fonctions de centralité se comprennent particulièrement au regard de ces politiques, qui ont construit un maillage hiérarchisé des administrations, des services publics et des équipements sur le territoire national. D'abord pensé pour renforcer l'unité de l'État, ce maillage a été renforcé, durant les Trente Glorieuses, par des politiques d'aménagement du territoire visant un rééquilibrage de l'armature urbaine. Les villes moyennes font dans ce cadre partie d'une armature urbaine idéalisée. L'invention du terme, dans les années 1960, renvoie alors pleinement à un projet politique spécifique, et de nombreux discours normatifs restent attachés à ces villes aujourd'hui.

Une fois ces critères posés, il semble important de les hiérarchiser. Le critère démographique peut être considéré comme le premier critère de définition de ces villes. D'un point de vue pratique, ce critère est d'abord le plus facilement mesurable et le plus discriminant. Il est aussi possible d'affirmer que les critères de définition de ces villes par leurs fonctions de centralité et leur dimension politico-administrative découlent en partie de leur poids démographique. Si les fonctions d'une ville et la diversité des activités, services et commerces privés qu'elle concentre et qui peuvent lui conférer des fonctions de centralité et de rayonnement dépendent étroitement de son poids démographique, la réciproque est aussi vraie et il semble difficile d'établir une hiérarchie. En revanche, c'est parce qu'elles comptent un certain nombre d'habitants et sont situées dans une position d'entre deux de la hiérarchie urbaine que ces villes ont été choisies pour accueillir certains services publics et administrations, qui contribuent à leurs fonctions de

centralité. Un idéal particulier de répartition optimale des services et administrations publics, grandement inspiré par la théorie christallérienne des lieux centraux, a conduit à l'implantation de certains services et administrations dans ces villes. Ce sont donc également des choix politiques et des objectifs d'équilibrage de l'armature urbaine qui ont conduit à donner à des villes d'un certain poids démographique un niveau de centralité et de rayonnement sur leurs environs. Les attributs prêtés aux villes moyennes procèdent donc en partie d'un modèle qui a contribué à façonner ces villes au fil des siècles, et à les transformer de façon concrète. Les villes moyennes pourraient donc être définies au regard de leur poids démographique, des fonctions de centralité qu'elles exercent et de leur lien étroit aux politiques publiques. Mais ces deux derniers critères de définition ont un statut différent du critère démographique, car ils en découlent largement.

2. De l'« objet théorique » à l'« objet empirique » (Mathian et Sanders, 2015) : une définition opératoire des villes moyennes

L'objectif de cette partie est de présenter la façon dont j'ai traduit cette définition « théorique » ou « conceptuelle » des villes moyennes issue de l'état de l'art en une définition opératoire, c'est-à-dire qui permet de construire un « objet empirique » (...), celui que l'on pourra observer, sur lequel les mesures pourront être faites, et qui permettra de faire des traitements et d'ébaucher des réponses aux questions posées » (Mathian et Sanders, 2015, p. 56). Il s'agit ainsi de mobiliser les trois critères de définition déduits de la littérature pour fixer les contours de cette catégorie très floue. L'aspect multicritères de la définition opératoire proposée permet de tenir compte des ambiguïtés de la notion de ville moyenne et d'éviter une appréhension binaire de ces villes. Cette définition permet de sélectionner, parmi les villes françaises, celles qui se rapprochent de la définition théorique établie en première partie, en vue de proposer des analyses sur la « déprise » de certaines de ces villes dans les chapitres suivants (Chapitre 3, Chapitre 4). Notre démarche s'articule en plusieurs temps : on explore d'abord le critère de définition démographique, puis on le compare aux deux critères de définition complémentaires. Ces comparaisons confirment la hiérarchisation des critères opérée à partir de l'état de l'art, et permettent d'aboutir à une définition opératoire des villes moyennes.

2.1. Une position d'entre-deux dans la hiérarchie urbaine

2.1.1. Choix d'une méthode de définition de seuils démographiques : l'inadaptation des méthodes statistiques classiques

L'état de l'art a permis de définir les villes moyennes au regard de leur position intermédiaire dans la hiérarchie urbaine. Il s'agit ici de traduire ce premier critère de définition en choisissant des bornes démographiques qui refléteraient cette position d'entre-deux.

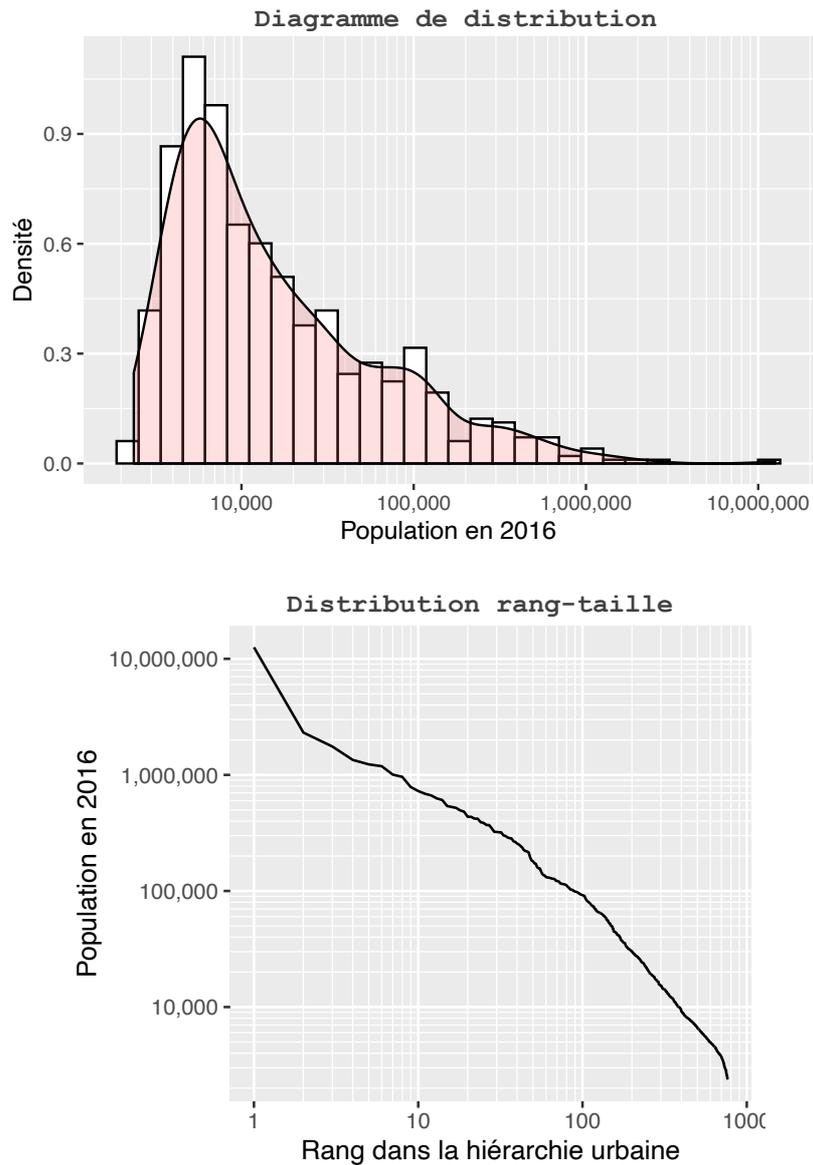
Une première étape consiste à choisir un périmètre de définition statistique pour appréhender les villes. La définition retenue ici est celle des aires urbaines, proposée en 2010 par l'Insee²⁸. Ce périmètre correspond à une approche fonctionnelle des villes, qui permet de tenir compte de leur étalement sous l'effet des dynamiques de périurbanisation : une aire urbaine est un groupe de municipalités contiguës, comprenant un noyau urbain offrant au moins 1 500 emplois (l'unité urbaine), entouré de périphéries, dont au moins 40 % de la population résidente occupée travaille dans le noyau urbain. Par rapport à une définition des villes comme des unités de peuplement caractérisées par un bâti aggloméré et continu (périmètre des unités urbaines de l'Insee), le périmètre des aires urbaines est donc plus vaste. Ce choix se justifie par l'intérêt de cette thèse pour les dynamiques de déclin démographique et de périurbanisation des villes moyennes, qui seront notamment étudiées dans le troisième chapitre, et ne peuvent se passer d'une définition fonctionnelle des villes comme aires urbaines.

Les travaux sur les systèmes de villes sont centraux pour choisir les bornes démographiques qui seraient propres aux villes moyennes. La France est marquée par une organisation hiérarchique de son système de villes, représentée de différentes manières dans la Figure 6. Le diagramme de distribution permet de visualiser la série statistique de la population des aires urbaines françaises en 2016. On constate une distribution dissymétrique à gauche, avec un nombre important d'aires urbaines comptant de 2000 à 11 000 habitants, et un nombre d'aires urbaines qui décroît à mesure que la population augmente, avec très peu d'aires urbaines d'une population supérieure à 1 million d'habitants. La représentation classique de la distribution rang-taille montre de façon plus nette cette relation de proportionnalité entre taille des villes et rang, puisque la courbe s'apparente à une droite de pente négative, conformément à la loi de Zipf²⁹. Finalement, ces représentations graphiques de la hiérarchie urbaine française peuvent être résumées par une représentation schématique (Figure 7), qui associe le système de villes à une forme triangulaire ou pyramidale, au sommet de laquelle se situent les plus grandes villes, peu nombreuses, et à la base de laquelle on compte un grand nombre de petites villes. Les villes moyennes auraient donc un rang et un poids démographique les plaçant dans une situation intermédiaire par rapport à ces deux groupes bien visibles dans ces différentes représentations. Il s'agit ici de fixer les seuils démographiques qui reflètent cette position d'entre-deux, tout en prenant en compte cette distribution asymétrique des villes.

²⁸ Ce zonage a été remplacé en 2020 par le zonage en Aire d'Attraction des Villes (AAV). Les traitements statistiques réalisés dans le cadre de cette thèse ayant terminés avant cette date, nous n'avons pas pu tenir compte de ces nouveaux périmètres.

²⁹ Par rapport aux résultats présentés précédemment (1.2.3), on note un renforcement de la pente, qui est plus fortement négative, ce qui signale un renforcement de la hiérarchisation du système de villes. Le périmètre de définition des villes retenu diffère de celui des premiers travaux sur les systèmes de villes, qui utilisaient le périmètre des unités urbaines, ce qui rend cependant ces résultats difficilement comparables. Pour autant, les travaux de A. Bretagnolle (2005) et de F. Paulus (Paulus, 2004) ont permis de comparer les effets des définitions des villes sur les résultats. D'après leurs résultats, la hiérarchisation du système de villes se renforce tout au long de la fin du 20e siècle (Bretagnolle, 2005 ; Paulus, 2004).

Figure 6 : Représentations graphiques du système de villes français

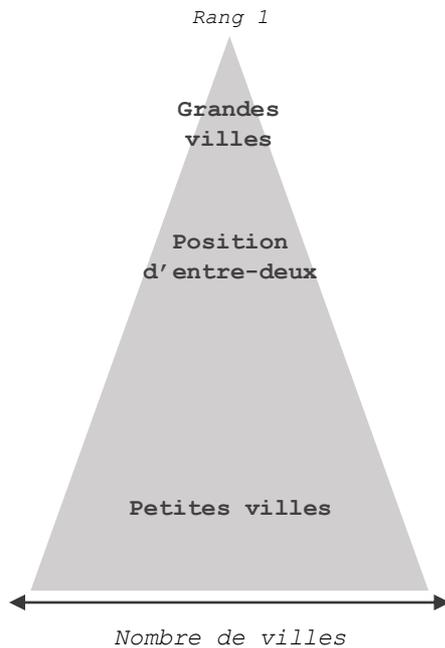


Le périmètre de définition des villes utilisé est l'aire urbaine 2010 (INSEE).

Les repères des deux diagrammes sont à une échelle logarithmique, la grille en arrière-plan est une aide à la lecture du graphique. Exemple pour l'axe des ordonnées du diagramme rang-taille : la première ligne blanche horizontale indique 1000, la seconde 2000, puis 3000, etc., à partir de 10 000, la seconde ligne indique 20 000, etc., à partir de 100 000, la seconde ligne indique 200 000, etc.

Source : INSEE, RP, 2016

Figure 7 : Représentation schématique du système de villes français



Réalisation : J. Chouraqui 2020

Une première solution pour déterminer ces seuils démographiques est d'avoir recours aux indicateurs habituellement utilisés pour déterminer la valeur centrale d'une distribution statistique, par exemple la moyenne ou la médiane. Ces deux indicateurs ne sont cependant pas adaptés pour définir un poids démographique propre aux villes situées dans une position intermédiaire entre grandes et petites villes. En effet, cette position intermédiaire ne se situe pas au « centre » de la distribution, qui est asymétrique. La médiane n'est ainsi pas une mesure utile pour déterminer des seuils : le nombre de petites villes étant très grand, le rang médian dans la hiérarchie urbaine ne correspond pas au niveau « intermédiaire » entre petites villes et grandes villes. De même, la moyenne est tirée vers le haut par les valeurs des très grandes villes, et ce d'autant plus que le système urbain est inégalitaire. Elle n'aide donc pas non plus à trouver des seuils propres à cette position intermédiaire entre petites et grandes villes. Dans sa thèse, J. Tallec (2014) propose de contourner ces difficultés en utilisant ces indicateurs de façon itérative, en séparant progressivement la hiérarchie urbaine en sous-ensembles. En s'intéressant à ces sous-ensembles, la distribution devient moins asymétrique et l'usage de ces indicateurs est plus aisé, mais reste tout de même difficile à mesure qu'on s'approche du sommet de la hiérarchie urbaine.

Les méthodes de discrétisation classiques pourraient quant à elles permettre d'établir une division des villes en trois classes, selon leur poids démographique. La séparation en terciles ou en classes d'amplitudes égales crée des catégories arbitraires, qui ne reflètent pas l'organisation hiérarchique du système de villes. Des méthodes plus complexes, comme Jenks par exemple, visent à minimiser la variance intra-classe et à maximiser la variance interclasses. Appliquée à l'ensemble des aires urbaines françaises, cette classification présente le défaut de créer de

multiples classes pour les grandes villes qui sont très hétérogènes dans leur poids démographique, et donc difficiles à regrouper en minimisant la variance intra-classe.

Dans sa thèse, S. Duroudier (2018) propose une définition des villes intermédiaires américaines qui lui permet de minimiser ces difficultés liées à la définition de seuils démographiques. Il a recours à deux méthodes complémentaires, dont il fait ensuite la synthèse. Si l'une des deux méthodes s'appuie sur des critères uniquement fonctionnels, l'autre intègre un critère démographique. Cependant, ce critère démographique est traité avec plusieurs autres, dans le cadre d'une analyse multivariée sur quatre variables de stock, choisies notamment car elles permettent de positionner les villes dans une hiérarchie de « taille »³⁰. Ce choix évite les difficultés liées à la hiérarchisation des villes selon un critère uniquement démographique. L'usage d'une analyse discriminante, qui calcule la probabilité des villes d'appartenir à un groupe plutôt qu'à un autre, permet à l'auteur de découper la hiérarchie urbaine américaine en différentes strates homogènes du point de vue des variables retenues.

2.1.2. Une détermination des seuils par observation de la distribution rang-taille

Afin de limiter les erreurs de discrétisation tout en conservant un critère de définition démographique des villes moyennes, il a été décidé d'utiliser le diagramme de la distribution rang-taille pour définir ces seuils. Celui-ci est habituellement représenté dans un repère logarithmique. Cette représentation, on l'a vu, est utile pour s'intéresser au niveau de hiérarchisation du système de villes, repérer des irrégularités par rapport à la loi rang-taille ou s'intéresser à des évolutions temporelles (1.2.2). Cette représentation a cependant tendance à gommer les écarts de taille entre les niveaux de la hiérarchie urbaine et ne permet pas de bien visualiser la partie centrale de la distribution.

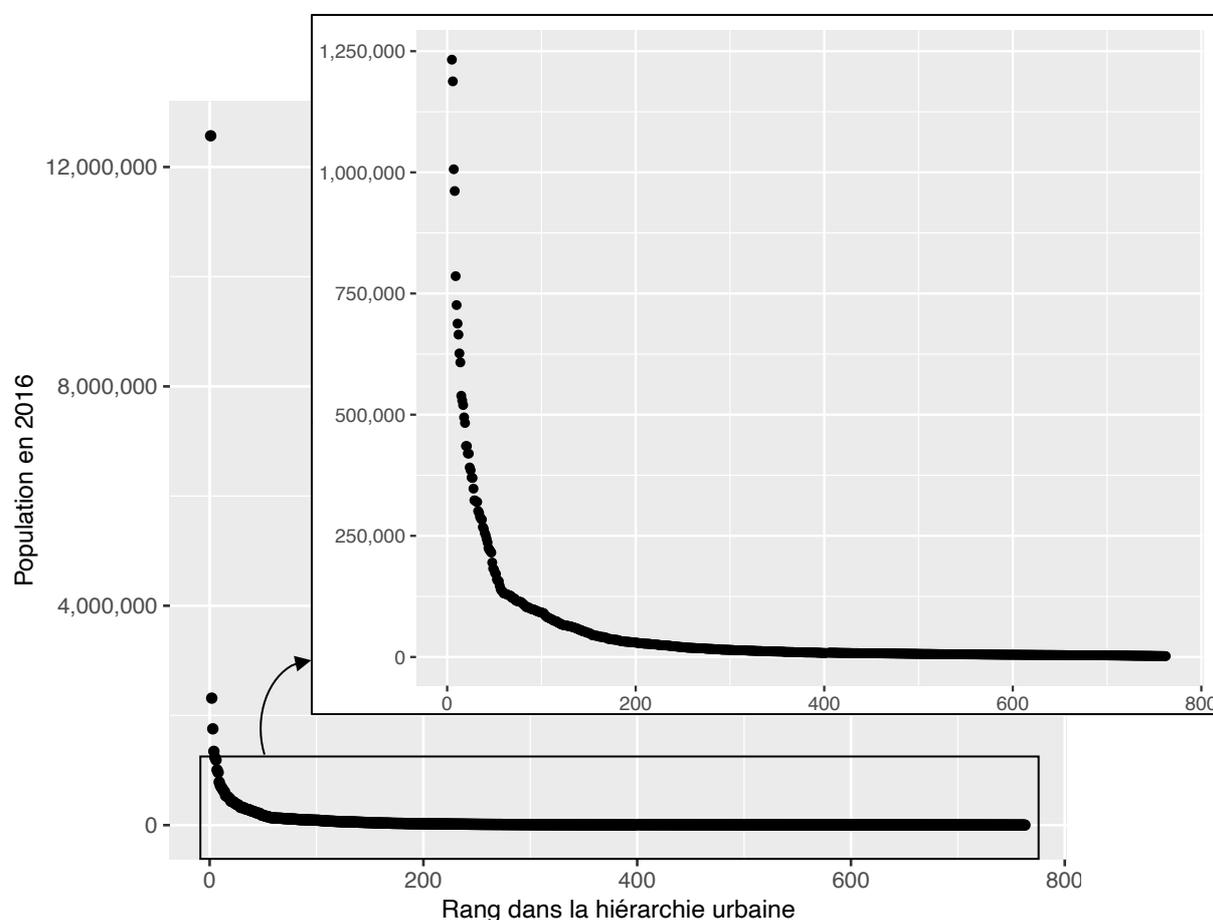
L'observation du diagramme rang-taille sous forme d'un nuage de points dans un repère non-logarithmique donne en revanche une représentation différente, et mobilisable pour définir les seuils démographiques des villes moyennes. Les points forment une courbe ressemblant à un « J » inversé, caractéristique des systèmes de villes respectant la loi rang-taille (Berry, 1964) (Figure 8) :

- À l'origine, on observe un point seul : il s'agit de Paris, la première ville en termes de population, très éloignée de la seconde ville, Lyon, qui est 6 fois plus petite : cette partie du nuage de points reflète la primatie parisienne
- Le nuage de points est ensuite très éparé et vertical : les villes de ces premiers rangs sont peu nombreuses et de tailles hétérogènes. Il s'agit des plus grandes villes de la hiérarchie urbaine.
- Le nuage de points forme ensuite un virage, avec des villes un peu moins nombreuses et de tailles plus hétérogènes.
- Enfin, les points forment une courbe quasiment horizontale, les villes sont nombreuses et ont des tailles très similaires qui les placent en ligne sur le diagramme. Il s'agit des villes du bas de la hiérarchie urbaine, les petites villes.

³⁰ Les critères sont aussi choisis pour permettre de mesurer le niveau de métropolisation des villes : population, population diplômée de l'enseignement supérieur, nombre d'emplois « quaternaires » (liés aux fonctions de commandement) et nombre de brevets déposés (Duroudier, 2018, p.82)

Pour déterminer des seuils propres aux villes moyennes, on a postulé que le « virage » formé par le nuage de points sur ce diagramme correspondait aux villes de poids démographique moyen, situées à des rangs qui les placent dans un entre-deux de la hiérarchie urbaine. Ces villes forment en effet une zone de transition du nuage de points, entre la ligne verticale qui est constituée par les plus grandes villes et la ligne horizontale des petites. Par simple lecture du graphique, on pourrait estimer que ce virage se situe entre les rangs 50 et 150 de la hiérarchie urbaine, qui correspondent grossièrement aux villes de 200 000 à 25 000 habitants. Cependant, ce premier repérage n'est pas très fin et est tributaire du format du diagramme, qui peut influencer la lecture.

Figure 8: Diagramme rang/taille des aires urbaines françaises (entier et zoomé sur les rangs 5 à 768)



Source : INSEE, RP, 2016 ; périmètre ZAU 2010

Afin de déterminer avec plus de précision les rangs et poids démographiques correspondant à cette zone de transition, la régression linéaire segmentée est utilisée. Cette méthode permet, de manière détournée, d'identifier plus précisément les points de rupture de la courbe formée par le nuage de points. En effet, une régression linéaire segmentée permet de modéliser le nuage de points étudié en plusieurs fonctions linéaires successives. Cette opération permet donc de simplifier le nuage de points en le remplaçant par un ensemble de lignes cassées. Cette méthode

a l'avantage d'être simple à mettre en œuvre³¹, et induit l'estimation de points de rupture, qui correspondent aux moments où une autre fonction a été choisie pour mieux s'ajuster au nuage de points. Cette méthode automatisée permet donc de mieux repérer la zone de transition entre grandes villes et petites villes repérée par observation du diagramme rang-taille. Pour autant, il s'agit d'une estimation, qui s'appuie sur une simplification du nuage de points : les points de rupture identifiés peuvent ainsi légèrement varier selon les paramètres choisis pour réaliser la régression linéaire segmentée³². On a fait le choix de réaliser ces régressions en excluant Paris qui constitue une « anomalie » dans la distribution et permet de réaliser les régressions sur un nuage de points plus régulier. Les résultats de ces régressions sont présentés dans la Figure 9.

Figure 9 : résultats régression linéaire multiple

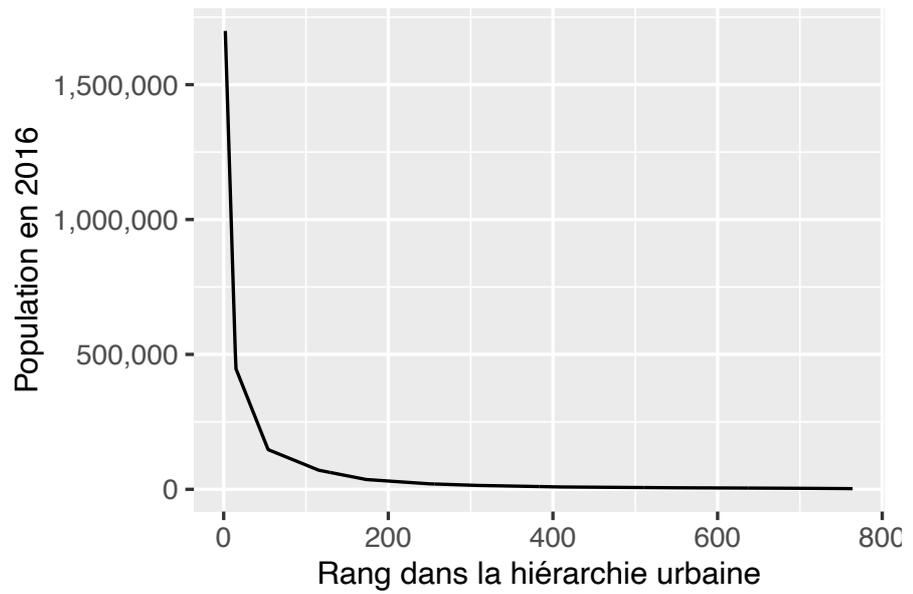
Ruptures	Localisation (axe x : rang)	Localisation (axe y : population)
1	14	607 896 habitants
2	54	157 007 habitants
3	115	74 614 habitants
4	173	37 396 habitants
5	250	20 885 habitants
6	308	14 362 habitants
7 à 10	Ruptures situées dans la partie de la courbe qui regroupe les petites villes, elles sont dues à de légers décalages du nuage de points qui ne sont pas centraux par rapport à la définition de seuils pour les villes moyennes	

³¹ Package Segmented sous R

³² L'indication ou non de points de ruptures estimés en début de régression, ou encore le choix a priori ou non du nombre de fonctions linéaires maximum font par exemple varier le nombre et la localisation des points de rupture obtenus.

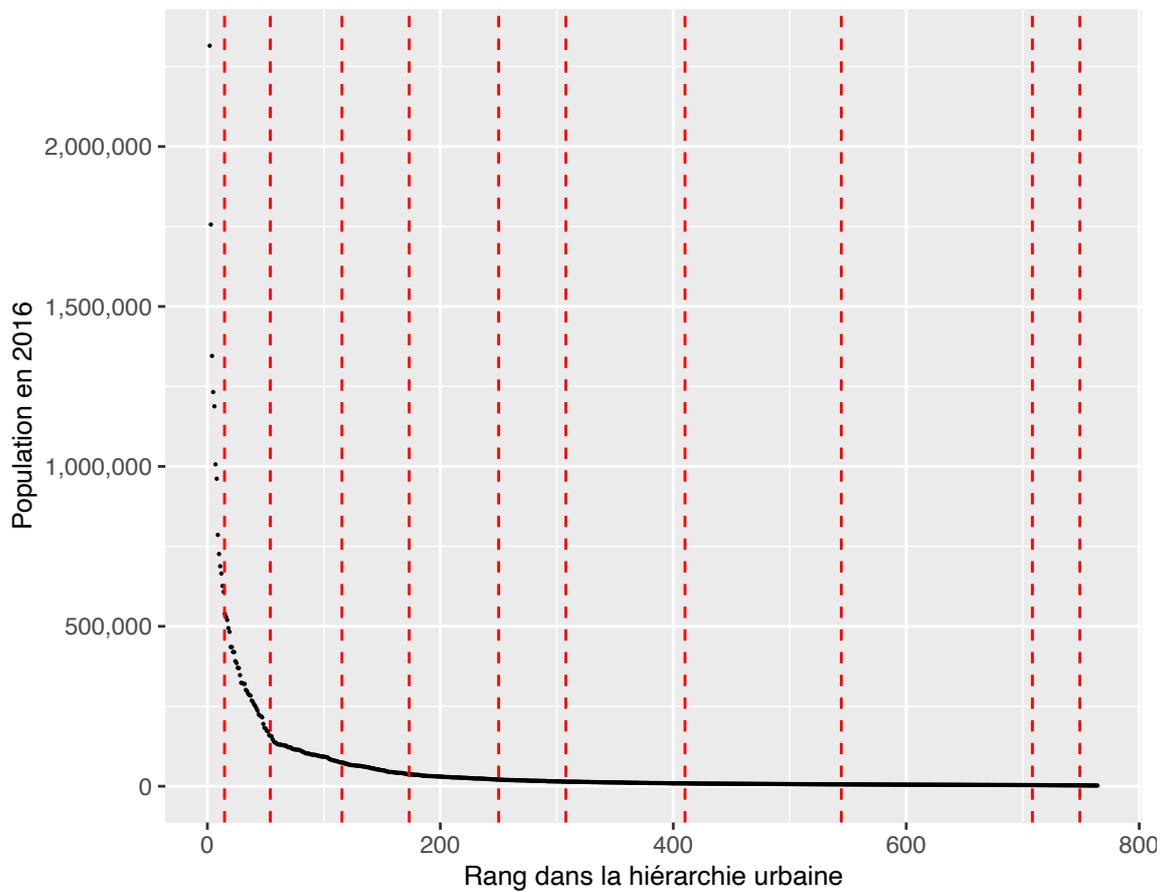
Ici, le nombre de fonctions linéaires a été déterminé automatiquement et sans indiquer a priori de points de ruptures estimés. L'algorithme utilisé fonctionne en partant de points aléatoires mais équidistants du nuage de points. Leur nombre est fixe et déterminé automatiquement, mais les fonctions linéaires et la localisation des points de ruptures s'ajustent par itération. Ces différents choix induisent que les points de ruptures identifiés peuvent varier de quelques rangs d'une régression segmentée à l'autre et pour un même jeu de données, si le nuage de points à une forme complexe, puisque les points de départ de l'itération sont aléatoirement choisis. C'est le cas pour notre régression linéaire segmentée, mais ces variations sont minimales ; les points de rupture identifiés sont donc stables.

Modèle obtenu



R² global de la régression segmentée : 0.967

Diagramme rang-taille et points de rupture identifiés



Source : INSEE, RP, 2016 ; périmètre ZAU 2010

En observant la pente de la courbe et ces points de rupture, on retient les seuils suivants :

- Rang 1, Paris, métropole mondiale (population de 12 569 693 habitants)
- Rang 2 à 14, population située entre 2 315 410 habitants (Lyon) et 607 896 habitants (Montpellier) : grandes villes
- Rang 15 à 54, population située entre 539 064 (Douai-Lens) et 157 007 habitants (Vannes) : villes intermédiaires
- Rang 55 à 115, population située entre 156 491 (Niort) et 74 614 habitants (Longwy) : grandes villes moyennes
- Rang 116 à 173, population située entre 73 620 (Saint-Malo) et 37 396 habitants (Libourne) : petites villes moyennes
- Rang 174 à 768, population située entre 37 242 habitants (Le Creusot) et 3 373 habitants (Mortain) : petites villes

Ont ainsi été considérées comme « moyennes » au regard du critère démographique les aires urbaines situées entre les rangs 55 et 173, dont le poids démographique se situe en 2016 entre 37 300 et 156 500 habitants. 119 aires urbaines se situent dans cette fourchette de poids démographique.

Liste des 119 villes situées dans la fourchette démographique retenue (triées en colonne, par poids démographique décroissant)

Niort	Saint-Louis	Aubenas
Chartres	Cluses	Dreux
Bourges	Narbonne	Haguenau
Thionville	Thonon-les-Bains	Vesoul
Chalon-sur-Saône	Épinal	Lons-le-Saunier
Colmar	Auxerre	Berck
Arras	Châteauroux	Villeneuve-sur-Lot
Boulogne-sur-Mer	Sète	Rochefort
Calais	Saint-Omer	Arles
Maubeuge	Rodez	Saint-Cyprien
Beauvais	Draguignan	Saint-Dizier
Quimper	Vichy	Laon
Bourg-en-Bresse	Châlons-en-Champagne	Saint-Lô
Blois	Bergerac	Lunel
Laval	Dieppe	Les Sables-d'Olonne
La Roche-sur-Yon	Montélimar	Royan
Creil	Armentières	Saint-Dié-des-Vosges
Cherbourg-en-Cotentin	Montluçon	Louviers
Cholet	Le Puy-en-Velay	Annonay
Tarbes	Romans-sur-Isère	Cognac
Alès	Longwy	Sarreguemines
Vienne	Saint-Malo	Fougères
Belfort	Menton	Montceau-les-Mines

Évreux	Montargis	Cahors
Agen	Châtellerauld	Sallanches
Montauban	Mont-de-Marsan	Flers
Saint-Quentin	Castres	Saumur
Roanne	Alençon	Chaumont
Ajaccio	Cambrai	Albertville
Charleville-Mézières	La Teste-de-Buch - Arcachon	Lisieux
Périgueux	Dole	Auch
Brive-la-Gaillarde	Dax	Oyonnax
Mâcon	Aurillac	Abbeville
Albi	Lannion	Verdun
Forbach	Sens	Vendôme
Carcassonne	Gap	Morlaix
Compiègne	Soissons	Manosque
Nevers	Saintes	Sarrebourg
Bastia	Moulins	Libourne
Fréjus	Salon-de-Provence	

2.2. Fonctions de centralités et spécificités politiques des villes moyennes

Si le critère démographique est l'un des plus cités pour définir les villes moyennes, on a aussi choisi de définir ces villes comme des centralités locales, concentrant des services et commerces variés (1.3.1), ainsi que comme des villes ayant été ciblées de façon récurrente par les politiques publiques (1.3.2). À partir de la revue de la littérature, on a posé l'hypothèse selon laquelle ces deux critères de définition supplémentaires ont un statut assez différent du critère démographique, car ils lui sont étroitement liés (1.4). La seconde étape de définition empirique des villes moyennes consiste donc à prendre en compte ces deux critères et à montrer comment ils peuvent à la fois moduler le critère démographique et permettre de repérer d'autres villes qui pourraient aussi être considérées comme des villes moyennes.

2.2.1. Un seuil de diversité d'équipements pour appréhender les villes moyennes

Sélectionner un éventail d'activités, de services ou de commerces qui puisse refléter le degré de centralité des villes n'est pas chose aisée. D'un point de vue empirique, les informations relatives à la localisation de telles activités sont disponibles dans des bases de données distinctes et difficiles à étudier au fil du temps. De ce fait, de nombreux travaux, dont ceux portant sur les systèmes de villes, proposent d'utiliser le poids démographique comme variable synthétique pour appréhender à la fois la taille, mais aussi les fonctions de centralité et le rayonnement des villes (Pumain, 1982, citée par Duroudier, 2018). Les fonctions d'une ville et la diversité des activités, services et commerces qu'elle concentre dépendent en effet directement de son poids démographique. Dans leurs analyses sur la diversité des équipements présents dans les aires urbaines françaises, V. Jousseume et M. Talandier ont par exemple montré une diversité

d'équipements croissante selon la taille des villes³³. Pour autant, la relation entre démographie et diversité des équipements, services et commerces n'est pas strictement proportionnelle. La localisation de certaines activités et services peut ainsi dépendre de politiques publiques (1.3.2). Par ailleurs, des villes au poids démographique restreint peuvent rayonner sur un large bassin de vie rural très peu dense, constituer des centralités importantes et donc s'approcher de la notion de ville moyenne. On a ainsi choisi de prendre en compte la diversité d'équipements pour définir les villes moyennes et enrichir le critère démographique.

La Base Permanente des Équipements (BPE) a été retenue pour qualifier la diversité d'équipements de chaque aire urbaine française à partir des gammes d'équipements pour l'année 2018. Cette base a déjà été mobilisée dans des travaux de géographie, comme ceux d'A. Barczak et M. Hilal qui étudient l'accessibilité aux services et commerces (2016), ou de M. Talandier et V. Jousseau sur les « centralités du quotidien », repérées et étudiées à partir de ces données (2013).

Les équipements recensés dans la BPE sont de sept types : services aux particuliers ; commerces ; enseignement ; santé ; transports et déplacements ; sports, loisirs et culture ; tourisme. À partir de ces données brutes sur la présence d'environ 190 équipements différents dans les communes françaises, l'Insee propose une typologie de ces équipements en trois gammes (proximité, intermédiaire et supérieure) :

« La classification des équipements en gammes a pour objectif de réunir des équipements qui présentent des logiques d'implantation voisines, en ce sens qu'ils sont fréquemment présents dans les mêmes communes. Ces regroupements permettent d'élaborer des indicateurs synthétiques reflétant l'organisation hiérarchisée des territoires en termes de services à la population ».

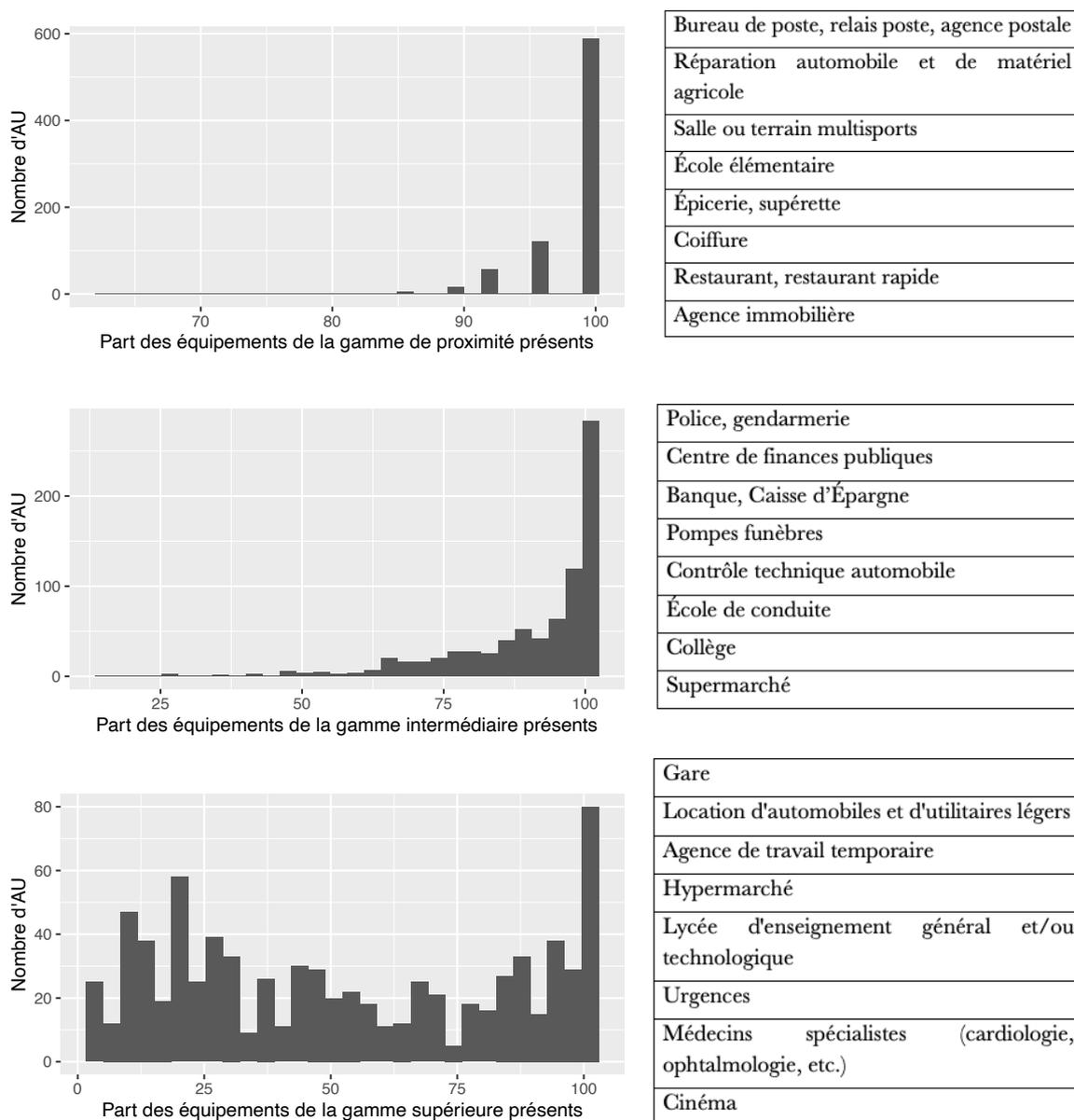
Site internet de l'INSEE, présentation générale de la BPE

Ces gammes sont construites à partir de données qui excluent les équipements touristiques et opèrent des regroupements de certains équipements considérés comme similaires, afin de réduire le nombre d'équipements étudiés et de limiter l'analyse aux activités s'adressant à la population résidente. Les équipements de chaque gamme sont regroupés en fonction de la fréquence de leur présence simultanée parmi les communes françaises, à partir de méthodes de classification par nuées dynamiques (liste complète des équipements par gamme disponible en Annexe 1). Cette catégorisation des équipements en gammes a été retenue car elle permet d'étudier la diversité des activités de services et commerces présentes dans les villes françaises, tout en étant prête à l'emploi et donc très facilement mobilisable. La Figure 10 donne quelques exemples des équipements de chacune des gammes et de leur présence au sein des aires urbaines françaises en 2018. Les équipements de la gamme de proximité sont au nombre de 27, et un grand nombre d'aires urbaines françaises comptent l'ensemble des différents équipements de

³³ Zonage en aires urbaines 2012, données issues de la Base permanente des équipements (BPE, 2009) : la diversité des équipements est plus forte dans les « grandes villes » (AU de plus de 100 000 habitants) que dans les « villes moyennes » (AU de 20 000 à 100 000 habitants), où elle est respectivement plus forte que dans les « petites villes » (3 000 à 20 000 habitants), qui ont une diversité à leur tour plus importante que les « villages et bourgs » (moins de 3 000 habitants). La diversité est mesurée selon des « gammes » d'équipements, reconstruites à partir des données brutes de la BPE.

cette gamme (environ 600 sur 771, Figure 10). Les équipements de la gamme intermédiaire sont au nombre de 36, près de 300 aires urbaines comptant chacun des équipements de cette gamme, ce qui montre qu'ils sont également assez répandus. Enfin, la gamme supérieure (47 équipements) est beaucoup plus inégalement représentée dans toute sa diversité au sein des aires urbaines, puisque de nombreuses villes présentent seulement un quart ou la moitié des différents équipements de cette gamme.

Figure 10 : Les trois gammes d'équipement étudiées et la présence des équipements de chaque gamme au sein des aires urbaines françaises



Source : BPE 2016, périmètre des AU 2010, INSEE

L'objectif des analyses réalisées sur ces données de la BPE est de repérer, parmi les aires urbaines françaises, celles qui ont la diversité d'équipements la plus forte, et de les isoler. La densité et le

nombre d'équipements n'entrent ainsi pas en ligne de compte dans ces analyses. On a choisi de considérer comme ayant une forte diversité d'équipements toute aire urbaine qui compte l'ensemble des équipements appartenant aux gammes de proximité et intermédiaire et au moins les trois quarts des équipements de la gamme supérieure. Ces seuils ont été retenus car il m'a semblé que ces données ne permettent pas de déterminer un niveau d'équipement typique des villes moyennes, qui les distinguerait des grandes villes. En effet, ces gammes d'équipements sont certes hiérarchisées selon leur présence dans les communes françaises, mais elles excluent les équipements rares qui pourraient être considérés comme spécifiques de grandes villes ou métropolitains (exemples : centre hospitalier universitaire, services de médecine de pointe, universités, etc.). Il s'agit ainsi de repérer les villes présentant la plus forte diversité d'équipements du quotidien, et qui pourraient de ce fait constituer des centres polarisant les espaces environnants, sans chercher à distinguer les grandes villes des villes moyennes. La principale limite à l'utilisation des gammes de la BPE est donc qu'elle ne permet pas, à elle seule, d'affiner la distinction opérée, pour l'instant uniquement d'un point de vue démographique, entre les grandes villes et les villes moyennes. Pour autant, l'usage de ces données permet d'affiner la distinction entre villes moyennes et petites villes opérée précédemment à partir de critères uniquement démographiques.

Le croisement de cette approche par les équipements avec les seuils démographiques retenus montre qu'elle pourrait permettre d'élargir la définition démographique retenue, pour mieux s'approcher de notre définition théorique et multicritère des villes moyennes. Par exemple, 52 villes considérées comme petites selon les seuils démographiques retenus ont une diversité d'équipements importante. Le critère de diversité d'équipements pourrait donc permettre de compléter l'approche démographique en intégrant des villes qui ont une population située sous les seuils retenus, mais dont le niveau d'équipements est élevé, ce qui les rapprocherait davantage des villes moyennes. Selon son usage, ce critère risque en même temps d'introduire des petites villes très équipées dans notre échantillon. L'exploration de ce critère montre par ailleurs que le poids démographique est un bon indicateur de la diversité d'équipements, puisque 92% (109/119) des villes ayant un poids démographique « moyen » ont également une diversité d'équipements importante. Le poids démographique est donc étroitement lié à la diversité d'équipements.

2.2.2. Les villes moyennes au travers des discours politiques

Le dernier critère de définition théorique des villes moyennes proposé dans la partie précédente porte sur la dimension politique de la notion de ville moyenne, qui a été largement construite par des discours politiques ou experts liés aux politiques d'aménagement du territoire (1.3.2). Ce dernier critère peut être traduit empiriquement assez facilement, en repérant les villes françaises ayant fait l'objet de politiques nationales ciblant les villes moyennes. On a choisi de retenir deux politiques publiques : les Contrats de villes moyennes (1973)³⁴ et le programme Action cœur de ville³⁵ (2017) (Annexe 1). Il s'agit des deux programmes nationaux qui à ce jour ont ciblé les villes moyennes pour y mener des actions d'équipement et de revitalisation globales.

³⁴ Source : d'après Delamarre, Lacour, Thoin, 2013, carte p.68

³⁵ Source : table de données communiquée dans le cadre de mon accueil au CGET en novembre 2019.

Ces deux programmes ont participé à construire des discours sur les villes moyennes, qui sont d'ailleurs assez proches, puisque dans les deux cas ces villes sont appréhendées avant tout au regard de leurs quartiers centraux et du cadre de vie (Chouraqui et Quéva, à paraître). Pour ces deux politiques, le poids démographique est évidemment entré en ligne de compte pour choisir les villes bénéficiaires, mais ce choix ne s'appuie pas pour autant sur des critères stricts ou des seuils démographiques fixés (Chouraqui et Quéva, à paraître ; Warnant, 2023). Le repérage des villes ciblées par ces politiques publiques donne donc l'occasion de saisir les villes moyennes par les discours politiques, sans risque de recoupement direct avec les autres critères utilisés jusqu'ici.

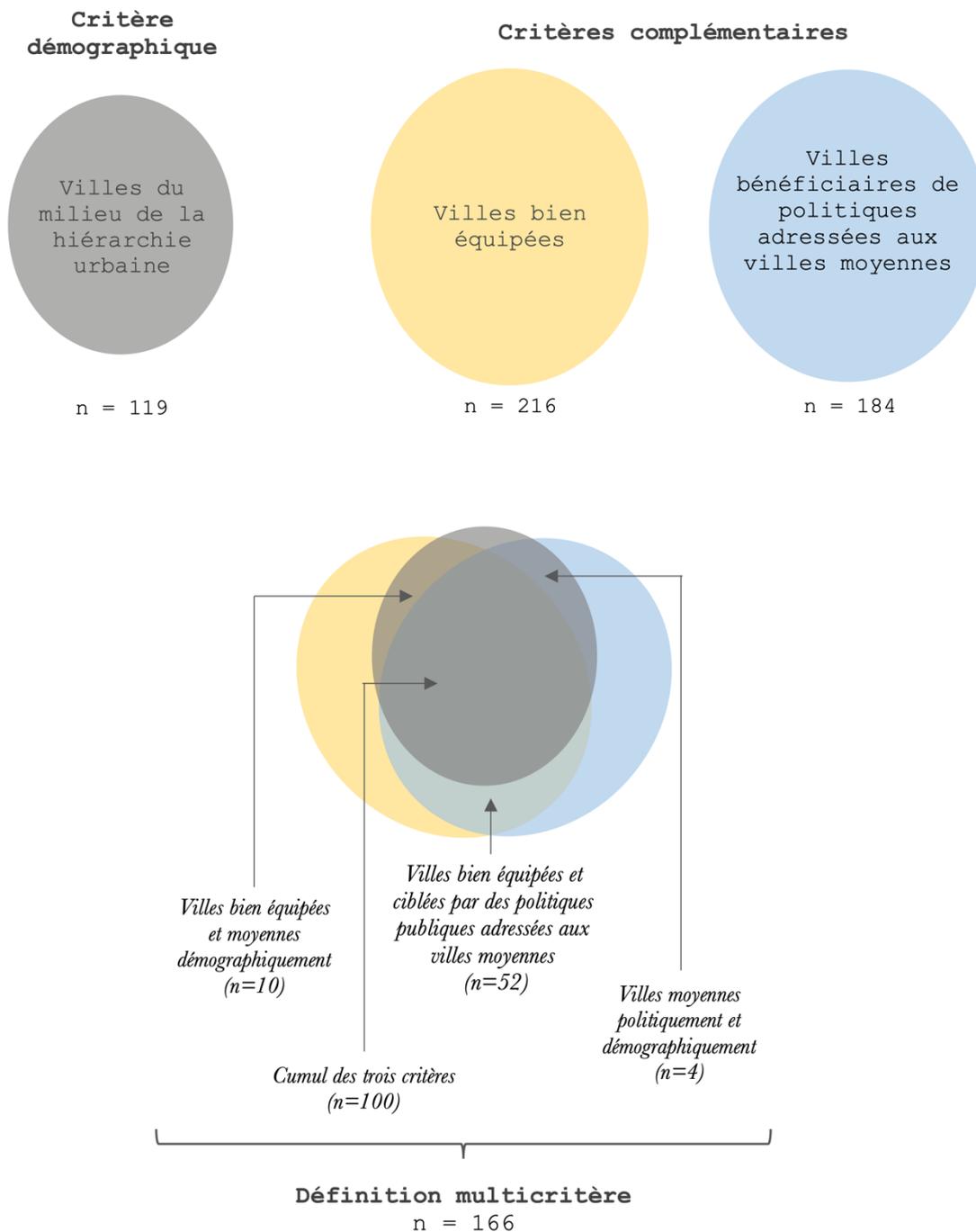
Tout comme précédemment, ce critère pourrait enrichir et compléter la définition strictement démographique des villes moyennes. On compte au total 184 aires urbaines dont la commune centre a été ciblée par l'une ou l'autre de ces politiques publiques (Annexe 1). Parmi elles, 80 villes ne se situent pas dans les bornes démographiques retenues, ce qui illustre l'intérêt de ce critère pour enrichir notre définition empirique des villes moyennes. 11 ont une population très proche des seuils retenus³⁶, 49 ont des poids démographiques de « petites villes », et 20 de « villes intermédiaires » (2.1.2). L'ensemble des villes intermédiaires ou proches des seuils qui ont bénéficié de ces politiques sont également bien équipées (2.2.1). En revanche, parmi les villes petites par leur poids démographique, mais ciblées par ces politiques, moins de la moitié sont aussi bien équipées (20). Par ailleurs, parmi les 119 villes ayant un poids démographique considéré comme « moyen » (2.1.2), 15 n'ont bénéficié d'aucune de ces politiques. Il faut néanmoins souligner que pour les Contrats de villes moyennes comme pour le programme Action cœur de ville, le choix des villes bénéficiaires dépend de multiples facteurs, et pas uniquement d'un projet politique de cibler un type de villes particulier. Pour le programme Action cœur de ville par exemple, la mobilisation d'élus et de préfets a été décisive dans l'élaboration de la liste des villes ciblées (Chapitre 7). Ceci montre que ces choix sont tributaires de négociations et mobilisations politiques, et que ce critère de définition présente des limites s'il est utilisé seul. En revanche, il apparaît comme complémentaire des deux autres critères étudiés.

2.3. Une définition empirique multicritère des villes moyennes

L'exploration de trois critères de définition des villes moyennes par des indicateurs empiriques a montré que la seule approche démographique ne permet pas de saisir toutes les villes qui pourraient être considérées comme « moyennes » au regard de la définition théorique proposée dans la partie précédente. Ainsi, un nombre important de villes ayant été visées par des politiques publiques ciblant les « villes moyennes » ou qui pourraient constituer des centralités locales au regard de la diversité d'équipements qu'elles concentrent ne sont pas saisies par ces critères démographiques. Inversement, certaines villes « moyennes » d'un point de vue démographique ne présentent pas ces attributs – diversité d'équipements et accompagnement par des politiques nationales – qui sont supposés définir les villes moyennes.

³⁶ Plus ou moins 10% en deçà ou au-delà de chacun des seuils démographiques retenus.

Figure 11 : Schéma de la méthode de définition adoptée



Pour définir les villes moyennes d'un point de vue empirique, on propose donc de croiser ces différents critères. Le croisement est simple et opératoire, et vise à limiter des élargissements excessifs de la catégorie, de façon à rester assez fidèle à la définition théorique adoptée (1.4). 52 villes qui ont à la fois une importante diversité d'équipements et été bénéficiaires d'une politique publique ciblant les villes moyennes ont ainsi été ajoutées à l'analyse (voir ci-dessous). Ces villes ont des poids démographiques supérieurs ou inférieurs aux seuils posés, mais ont bénéficié de

politiques et ont des fonctions de centralité qui les rapprochent de la catégorie de ville moyenne. Le cumul de ces deux critères permet de s'affranchir des seuils démographiques, sans risquer pour autant d'élargir la catégorie étudiée à des villes trop éloignées de la définition théorique adoptée (par exemple, des villes très petites, mais exceptionnellement bien équipées, ou des villes qui ont bénéficié de certaines politiques publiques ciblant les villes moyennes du fait d'arrangements politiques conjoncturels). Parmi elles, on trouve ainsi deux aires urbaines d'environ 500 000 habitants en 2016, comme Avignon et Douai-Lens, qui peuvent donc être considérées comme des villes moyennes du fait qu'elles ont bénéficié du programme Action Cœur de Ville, de Contrats de Villes moyennes et possèdent une forte diversité d'équipements. Leur poids démographique élevé s'explique, pour Douai-Lens, par la forme de l'aire urbaine, qui regroupe deux unités urbaines qu'on pourrait associer à des villes moyennes, Douai et Lens. Malgré son poids démographique important³⁷, Avignon est quant à elle considérée par les pouvoirs publics comme une « ville moyenne » depuis les années 1970, et a bénéficié à la fois des Contrats de villes moyennes et du programme Action cœur de ville. À l'opposé, on trouve également cinq villes de moins de 20 000 habitants (Saverne, Sélestat, Briançon, Thiers et Nogent-le-Rotrou). Enfin, cinq villes parmi les 119 aires urbaines dont le poids démographique se situe dans les seuils retenus, mais qui ne présentent aucun autre attribut de notre définition théorique des villes moyennes, ont été considérées comme des petites villes dans la suite des analyses (Armentières, Saint-Louis, Menton, Saint-Cyprien et Sallanches). Ces villes n'ont bénéficié d'aucune politique publique à destination des villes moyennes et se situent sous les seuils de diversité d'équipement³⁸.

Liste des 52 villes situées en dehors de la fourchette démographique retenue, mais intégrées à la définition (triées en colonne, par poids démographique décroissant) :

Douai - Lens	Valence	Redon
Avignon	Béziers	Issoire
Béthune	Saint-Brieuc	Montbrison
Valenciennes	Montbéliard	Agde
Perpignan	Vannes	Fontenay-le-Comte
Bayonne	Le Creusot	Figeac
Limoges	Marmande	Digne-les-Bains
Poitiers	Saint-Avold	Lunéville
Dunkerque	Épernay	Bagnols-sur-Cèze
Besançon	Château-Thierry	Gien
Pau	Pamiers	Privas
Annecy	Vierzon	Saverne
Chambéry	Vire Normandie	Sélestat
Saint-Nazaire	Bar-le-Duc	Briançon
Lorient	Guéret	Thiers
La Rochelle	Vernon	Nogent-le-Rotrou

³⁷ 325 000 habitants environ en 1968 et 540 000 en 2016 (INSEE, RP).

³⁸ Plus précisément, quatre d'entre elles ne possèdent pas l'ensemble des équipements de la gamme intermédiaire.

Troyes	Tulle	
Angoulême	Millau	

Ces différentes opérations sont résumées dans la Figure 11 , et permettent de retenir 166 aires urbaines françaises qu'on peut qualifier de villes moyennes, cartographiées sur la Figure 12. La carte montre que ces villes forment une trame assez fine sur le territoire national, un peu plus dense au nord-est et plus lâche dans l'ouest. Certaines zones sont moins bien maillées, ce qui correspond principalement à deux situations : la présence d'une grande ville ou celle d'espaces ruraux structurés essentiellement par des petites villes. Autour du Creusot, de Nevers et d'Auxerre se trouvent par exemple des espaces ruraux bourguignons peu urbanisés, et plus loin à l'Est, vers Besançon et Vesoul, la lâcheté du maillage s'explique par la présence de l'agglomération de Dijon. Les villes de Montluçon, Guéret, Tulle, Limoges, Rodez, Millau et Issoire bordent elles aussi les espaces ruraux peu denses de l'Auvergne, de la Lozère et de l'Aveyron, polarisés par de rares petites villes ; tout comme c'est le cas, plus à l'ouest, pour Guéret, Châtelleraut et Angoulême autour du Limousin ; ou encore au centre de la Bretagne. À l'inverse, la lâcheté du maillage de villes moyennes autour de la vallée de la Loire et en Ile de France s'explique par l'urbanisation forte de ces espaces, structurés autour métropoles ou de grandes villes.

En considérant comme grandes villes les villes non catégorisées comme villes moyennes situées au-dessus des seuils démographiques retenus, et comme petites villes celles situées en deçà de ces seuils, on peut distinguer trois sous-ensembles au sein des 768 aires urbaines de France métropolitaine :

- 31 grandes villes et villes intermédiaires, qui seront désignées par le terme englobant de « grandes villes » dans la suite de ce travail ;
- 166 villes moyennes ;
- 571 aires urbaines de petites villes et bourgs, qui seront désignées par le terme englobant de « petites villes » par la suite de ce travail.

Figure 12: Carte des 166 villes moyennes sélectionnées



Sources : IGN Admin Express ; Réalisation : J. Chouraqui

Conclusion du chapitre

Ce premier chapitre a permis de discuter la notion de ville moyenne et d'en proposer une définition théorique, qu'on a ensuite mise en application pour sélectionner 166 « villes moyennes » parmi les aires urbaines françaises. Ce type de ville a des contours flous et est donc souvent présenté comme indéfinissable. Ceci s'explique sans doute par deux éléments. D'abord, les travaux de géographie urbaine et d'aménagement qui se sont intéressés à ces villes les ont définies théoriquement en faisant référence à l'armature urbaine dans son ensemble, mais ont estimé des seuils démographiques pour définir ces villes sans mobiliser une analyse du système de villes dans son ensemble. Le plus souvent, ces seuils ont été choisis par convention ou par usage, en créant un décalage entre la définition théorique des villes moyennes et son application empirique. L'analyse du système de villes permet de dépasser cette difficulté et d'apprécier ces seuils de façon plus cohérente avec la définition théorique. Pour autant, cette notion reste floue, car ce poids démographique est associé, dans les discours politiques et scientifiques, à d'autres attributs, qui résultent d'une vision du système urbain comme une organisation cristallérienne. Le poids démographique est ainsi associé à un niveau de centralité particulier. Pour autant, la hiérarchisation des villes et des centralités cristallérienne est un modèle et un construit, qui ne décrit donc pas ce qui est, même s'il y ressemble fortement. Dans ce sens, les attributs prêtés aux villes moyennes procèdent en partie d'un modèle et d'un idéal. Cette tension est rendue d'autant plus complexe que cet idéal a fortement influencé les modèles d'organisation politique au fil des siècles, et a donc contribué à transformer les villes de façon concrète. Les villes moyennes sont donc des objets géographiques qui ont une position particulière dans le système de villes, et qui font partie d'un modèle d'organisation territorial optimal ; elles sont donc supports de discours et façonnées par des politiques publiques.

Chapitre 2 : Déprise des villes moyennes, restructurations post-fordistes et développement spatial inégal

À partir des années 2000, des travaux de recherche et des rapports institutionnels ont appréhendé la fragilisation des villes moyennes françaises sous différents angles : celui de la décroissance urbaine, de la dévitalisation du centre-ville et de la rétraction des services publics. Ces différentes approches proposent des explications complémentaires des processus de fragilisation observés dans les villes moyennes. L'objectif de ce chapitre est de les articuler, afin de clarifier les processus structurels pouvant contribuer à des situations de déprise des villes moyennes.

Une première approche de la fragilisation des villes moyennes a émergé en France dans le cadre des recherches sur la décroissance urbaine. Les villes en décroissance sont définies par ces travaux comme « des espaces urbains qui ont connu des pertes de population, un retournement économique, un déclin de l'emploi et des problèmes sociaux, symptômes d'une crise structurelle » (Martinez-Fernandez et al., 2012, p. 214). Les travaux sur la décroissance urbaine se structurent, au cours des années 2000, en un courant de recherche de dimension internationale. Celui-ci explore plusieurs axes de recherche : l'identification des causes des pertes de population, des différentes trajectoires de décroissance, des difficultés rencontrées dans ces villes, ainsi que l'analyse des réponses et des politiques locales (Haase et al., 2014). En France, la décroissance urbaine a fait l'objet d'un nombre de travaux important à partir des années 2000 et 2010 (Albecker et al., 2010 ; Cauchi-Duval, Béal et Rousseau, 2016 ; Cunningham-Sabot et Fol, 2009 ; Miot, 2012 ; Wolff et al., 2013). La mondialisation de l'économie a été analysée comme une clé pour comprendre la décroissance en France (Martinez-Fernandez et al., 2016). En effet, la désindustrialisation a induit une crise économique profonde dans ces territoires, et leur déconnexion des réseaux mondiaux, essentiellement construits autour de métropoles, a rendu leur reconversion économique particulièrement difficile (Cauchi-Duval, Cornuau et Rudolph, 2017 ; Cunningham-Sabot et Fol, 2009 ; Miot, 2012 ; Wolff et al., 2013). La périurbanisation est également identifiée comme un facteur alimentant les processus de décroissance urbaine, car elle participe à l'affaiblissement des villes-centres en provoquant des pertes démographiques et un départ des ménages les plus aisés (Fol et Miot, 2014 ; Miot, 2012). Selon les contextes d'étude et l'ancrage théorique des auteurs, le vieillissement de la population et/ou les changements politiques sont également analysés comme des causes du phénomène.

À partir du milieu des années 2010, les villes moyennes sont abordées sous l'angle du déclin de leurs centres-villes, défini et approché de façon variable selon les sources. En France, plusieurs rapports institutionnels s'intéressent aux phénomènes de fragilisation et de vacance commerciale de ces espaces, dans un contexte de médiatisation et de mise à l'agenda politique de la question des villes petites et moyennes (Chapitre 7) (CGEDD-IGF, 2016 ; Madry et Bouvier, 2017). Ces préoccupations ne sont pas spécifiques à la France. En effet, une revue de littérature internationale réalisée en 2018 montre qu'un déclin du centre des villes petites et moyennes a été observé au Canada, aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Espagne (Buhnik 2018). Au croisement entre les études de la décroissance et ce questionnement sur les

centres-villes des villes petites et moyennes, les recherches du programme « Rétraction des commerces et services dans les villes petites et moyennes »³⁹ participent à construire et stabiliser la notion de « dévitalisation » (Baudet-Michel et al., 2017 ; Berroir et al., 2019 ; Buhnik, 2018). Dans ces travaux, des études de cas de villes en décroissance permettent de qualifier les processus d'affaiblissement du centre-ville et d'interroger leur prise en compte par les pouvoirs locaux. Le terme dévitalisation est employé pour désigner la fragilisation des fonctions commerciales et résidentielles du centre-ville, qui se manifestent principalement par des phénomènes de vacance (du logement, des commerces), mais aussi par la paupérisation ou l'affaiblissement démographique de ces espaces centraux. La dévitalisation est expliquée par les dynamiques de périurbanisation, qui provoquent un étalement résidentiel et commercial périphérique, par les changements dans les habitudes de consommation et de déplacement des ménages, mais est aussi interprétée plus largement comme une manifestation des processus de décroissance urbaine (Baudet-Michel et al., 2017 ; Berroir et al., 2019 ; Buhnik, 2018).

Durant la même période, les travaux sur les fermetures de services publics ont également mis en évidence la vulnérabilité des villes petites et moyennes françaises, dans un contexte de multiplication des réformes de l'administration et des services publics en France (Barczak et Hilal, 2017 ; Baudet-Michel et al., 2019 ; Taulelle, 2012, 2017). Entre 2007 et 2012, de nouvelles cartes des services publics ont été mises en œuvre dans le cadre de la "Révision générale des Politiques Publiques". Cette revue des programmes et budgets de l'administration a pour principal objectif d'optimiser les dépenses publiques. Elle s'est traduite par des fermetures de services publics, notamment là où leur maintien était le plus coûteux en raison d'un niveau d'activité plus faible. Les zones rurales ont été touchées, mais aussi les villes. Parmi les villes touchées par ces réformes, une surreprésentation des petites villes et, dans une moindre mesure, des villes moyennes, a été démontrée (Baudet-Michel et al., 2019, 2021 ; Conti, Baudet-Michel et Le Neindre, 2020). Ces derniers travaux proposent également des croisements avec les questionnements sur la décroissance urbaine et la dévitalisation des centres, car la rétraction spatiale des services publics est appréhendée comme un facteur pouvant alimenter ces situations.

Ces trois champs de recherche explorent plusieurs facettes des difficultés sociales, économiques ou urbaines qui peuvent être rencontrées dans des villes moyennes françaises. Le croisement de ces travaux permet de mettre en perspective ces difficultés locales avec des transformations économiques (mondialisation), sociales (périurbanisation résidentielle et commerciale) et politiques (recompositions des services publics) globales, qui touchent la France, mais aussi d'autres pays d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord. Ces approches permettent donc d'identifier un faisceau de facteurs structurels pouvant expliquer le déclin de certaines villes moyennes, au même titre que d'autres villes de France et du monde. Si certains des processus identifiés sont spatiaux, à l'exemple de la périurbanisation, d'autres sont d'ordre plus général, comme la recomposition du secteur public ou la mondialisation. On peut ainsi s'interroger sur la manière dont ces processus transforment l'espace, et plus spécifiquement les villes moyennes en France. Pourquoi les villes moyennes seraient-elles particulièrement affectées par ces transformations, ou a contrario, dans quelle mesure subissent-elles ces évolutions comme

³⁹ Coordonné par S. Baudet-Michel, S. Fol et C. Quéva, soutenu par la Caisse des dépôts et consignations et le Commissariat général à l'égalité des territoires.

n'importe quel autre type de territoire ? Dans ce chapitre, on part du principe que la clarification de l'articulation entre ces processus et de leur dimension spatiale pourrait éclairer les situations de déprise urbaine des villes moyennes. Une telle réflexion théorique à deux objectifs principaux : comprendre pourquoi les villes moyennes françaises pourraient être spécifiques dans leurs trajectoires de fragilisation, et proposer un cadre théorique général compatible avec l'idée d'une diversité de situations de déprise urbaine.

Cette réflexion se place donc dans le prolongement des approches précédentes, en les articulant et en les élargissant, dans l'objectif de construire une grille théorique unifiée de ces facteurs de fragilisation, permettant de saisir les liens qu'ils entretiennent entre eux et de mieux comprendre les mécanismes par lesquels ils peuvent transformer l'espace et plus particulièrement les villes moyennes françaises. L'articulation proposée se fait par un ancrage en géographie et études urbaines critiques, qui permet de penser la déprise des villes moyennes au regard des restructurations politiques, économiques et sociales advenues avec la crise du régime fordiste et des recompositions spatiales qui les ont accompagnées. Le chapitre vise ainsi, au moyen d'un état de l'art, à replacer les villes moyennes françaises dans un paysage plus large de transformations territoriales, qui permet à la fois de rendre compte de la diversité des situations des villes moyennes et de proposer une grille de lecture unifiée éclairant certains ressorts de la déprise urbaine. Après avoir présenté la grille théorique adoptée pour appréhender les facteurs structurels à la déprise de certaines villes moyennes, appuyée sur la notion de régime d'accumulation (1.), on interroge la place des villes moyennes dans recompositions spatiales contemporaines qui ont accompagné la transition du fordisme au post-fordisme (2.).

SOMMAIRE DU CHAPITRE 2

1. Crises et restructurations : du fordisme au post-fordisme, penser les situations de déprise des villes moyennes françaises	75
1.1. Crises, régimes et développement spatial inégal : un cadre d'analyse pour éclairer le cas des villes moyennes françaises	75
1.1.1. L'espace à l'interface entre structures économiques, sociales et politiques	75
1.1.2. La notion de régime : penser les changements et l'entrelacement des structures	77
1.2. La crise du régime fordiste comme ressort de la déprise urbaine des villes moyennes ?	80
1.2.1. Les villes moyennes françaises, une catégorie spatiale étroitement liée aux modes d'urbanisation du régime fordiste.....	80
1.2.2. Le régime d'accumulation post-fordiste et ses restructurations économiques.....	83
1.2.3. Les restructurations politiques associées à la transition vers le post-fordisme	84
1.2.4. Du post-fordisme à la néolibéralisation ?.....	87
2. Les villes moyennes françaises dans les recompositions territoriales post-fordistes	89
2.1. Post-fordisme et inégalités interurbaines	89
2.1.1. Les grandes villes : nouveaux territoires de l'économie postfordiste et financiarisée.....	90
2.1.2. Un processus appuyé par les politiques publiques	92
2.1.3. Au-delà des métropoles : inégalités interurbaines et décroissance dans l'ère post-fordiste.....	96
2.2. « Les régions qui gagnent », et les autres : les restructurations post-fordistes à l'échelle interrégionale	100
2.2.1. Une approche régionale des restructurations post-fordistes	100
2.2.2. Restructurations économiques post-fordistes et recompositions régionales	102
2.2.3. Des disparités régionales également produites par des restructurations politiques et renforcées par les mouvements migratoires	103
2.2.4. Recompositions des disparités régionales européennes et françaises	108
2.3. Permanences et recompositions à l'échelle infra-urbaine	113

1. Crises et restructurations : du fordisme au post-fordisme, penser les situations de déprise des villes moyennes françaises

Certaines transformations économiques, politiques et sociales intervenues depuis la seconde moitié du 20^e siècle sont considérées, dans les travaux sur la décroissance urbaine, la dévitalisation du centre-ville ou la rétraction services publics comme des facteurs pouvant expliquer les difficultés locales des villes étudiées. La notion de décroissance urbaine est celle autour de laquelle ce faisceau de facteurs de déclin s'est construit, puisque, dans la recherche, les éléments complémentaires apportés par l'étude de la dévitalisation des centres-villes ou de la fermeture des services publics ont très souvent été remis en perspective avec cette notion (Baudet-Michel et al., 2019 ; Berroir et al., 2019). Les apports théoriques conséquents de ces travaux seront mobilisés par la suite. Il s'agit cependant de s'intéresser, dans cette thèse, à diverses formes de fragilisation des villes moyennes, y compris dans des situations de croissance démographique. Il est donc nécessaire d'élargir cette grille de lecture. Si, dans les villes en décroissance, une situation de crise locale naît d'un cumul de difficultés expliquées par des transformations économiques, sociales et politiques globales, comment comprendre d'autres formes de fragilisation des villes, et plus spécifiquement des villes moyennes ?

Par ailleurs, les hypothèses quant aux processus mentionnés pour expliquer la décroissance urbaine varient selon l'ancrage théorique des auteurs, qui ne se rattachent pas tous aux mêmes courants de la géographie et des études urbaines. Par exemple, si certains insistent sur l'importance des politiques publiques pour comprendre ces processus de décroissance (Fol, 2012 ; Martínez-Fernandez et al., 2016), ou font référence aux travaux de la géographie et des études urbaines critiques pour expliquer les processus de déclin (Fol et Cunningham-Sabot, 2010 ; Martínez-Fernandez et al., 2016 ; Martínez-Fernandez et al., 2012), ces points ne font pas consensus. Ainsi, les transformations économiques contemporaines sont reconnues unanimement comme un facteur de décroissance, mais les liens dessinés par les études urbaines et la géographie critiques entre transformations économiques, politiques, sociales et recompositions spatiales sont assez rarement mobilisés.

Il s'agit, dans la suite de ce chapitre, de proposer une grille de lecture unifiée des processus qui pourraient avoir affaibli certaines villes moyennes françaises. Cet ancrage permet d'articuler les apports des trois types de travaux précédemment mentionnés pour appréhender la fragilisation des villes moyennes en France : les études sur la décroissance urbaine, celles sur la dévitalisation des centres-villes, et celles sur les transformations des services publics.

1.1. Crises, régimes et développement spatial inégal : un cadre d'analyse pour éclairer le cas des villes moyennes françaises

1.1.1. L'espace à l'interface entre structures économiques, sociales et politiques

La « géographie et les études urbaines critiques » est l'expression employée dans ce chapitre pour renvoyer à un ensemble de travaux présentant des fondements théoriques proches, mais qui ne constituent pas pour autant une école ou un courant facile à délimiter. Ceci transparait notamment dans les termes utilisés pour faire référence à cette littérature, fréquemment

qualifiée de « critique »⁴⁰, mais aussi de « radicale » (Gintrac et Giroud, 2014), ou encore désignée comme une approche « d'économie politique » (Mann, 2012 ; Swyngedouw, 1989 ; Ward et Swyngedouw, 2018), d'« économie politique urbaine » (Béal, Dormois et Pinson, 2010 ; McCann, 2004) ou de « nouvelle économie politique » (Jessop, 1997). Ces différents termes sont assez difficiles à distinguer, car rarement définis. Par ailleurs, les auteurs eux-mêmes ont des influences diverses, et se revendiquent rarement explicitement d'un courant (Encadré 1). On peut néanmoins considérer que ces approches sont associées à une appréhension de l'espace commune (Gintrac et Giroud, 2014), qu'E. Soja qualifie de « dialectique socio-spatiale » (Soja, 1989, chap.3). Celle-ci implique que l'espace est non seulement un produit des structures économiques et socio-politiques, qu'il reflète, mais aussi un prérequis, un élément agissant dans le fonctionnement de ces structures. Le niveau de détermination et la hiérarchisation entre ces structures, ainsi que le rôle associé à l'espace varient cependant fortement selon les travaux et leurs ancrages respectifs (*ibid.*). La perspective adoptée consiste néanmoins à considérer que les structures politiques, économiques et sociales sont interdépendantes et décisives pour comprendre certains phénomènes, ce qui explique que le terme d'économie politique soit repris par plusieurs auteurs pour qualifier ces démarches (Jessop, 1997 ; Mann, 2012 ; Swyngedouw, 1989).

Si cet entrelacement entre processus économiques, sociaux et politiques a été largement abordé dans les sciences humaines et sociales, l'apport spécifique des travaux de géographie ou d'études urbaines critiques est de placer au cœur de l'analyse la dimension spatiale de cet entrelacement. Plus particulièrement, un nombre important de travaux est dédié à la question du « développement spatial inégal »⁴¹. Dans ce cadre, les différences de développement et de ressources entre villes ou régions à petite échelle, autrement dit les inégalités territoriales, s'entendent comme le produit complexe d'un entrelacement de structures sociales, économiques et politiques :

*“Uneven geographical development refers to the circumstance that social, political and economic processes under capitalism are not distributed uniformly or homogeneously across the earth's surface, but are always organized within distinct sociospatial configurations – such as urban agglomerations, regional clusters, rural zones, national territories, supranational economic blocs, and so forth – that are characterized by divergent socioeconomic conditions, developmental capacities, and institutional arrangements. Thus, within a capitalist political-economic system, inequalities are not only expressed socially, in the form of class and income stratification, but also spatially, through the polarization of development among different territories, regions, places and scales.”*⁴²

⁴⁰ On retient cet adjectif qui, à la différence de l'expression « économie politique », est plus facile à rattacher directement à la géographie et aux études urbaines, en employant la formule « études urbaines et géographie critiques ». L'adjectif « radical » a été écarté, car il renvoie aux travaux les plus anciens (années 1960) (Gintrac, Giroud, 2014).

⁴¹ Traduction proposée des expressions « *spatial uneven development* » ou « *geographical uneven development* », employées par exemple dans Brenner, 2004 ; Soja, 1989 ; Swyngedouw, 1989.

⁴² "Le développement géographique inégal fait référence à des processus sociaux, politiques et économiques qui, dans le cadre du capitalisme, ne sont pas répartis de manière uniforme ou homogène sur la surface de la terre, mais sont toujours organisés au sein de configurations socio-spatiales distinctes - telles que des agglomérations urbaines, des agrégats régionaux, des zones rurales, des territoires nationaux, des blocs économiques supranationaux, et ainsi de suite - qui sont caractérisées par des situations socio-économiques, des capacités de développement et des arrangements institutionnels divergents. Ainsi, dans un système politique-économique

Dans le prolongement d'une approche dialectique des échelles globales et locales, présentée en Introduction générale, la notion de développement spatial inégal propose donc de relier un système socio-éco-politique à des inégalités territoriales. Cette conceptualisation facilite la compréhension d'évolutions ou de transformations dans les formes du développement spatial inégal au fil de l'histoire, qui peuvent alors être étudiées au regard de changements de ces systèmes. Dans ce cadre, la notion de « régime » est essentielle, et permet d'appréhender les structures sociales, économiques, politiques et spatiales propres à différentes périodes historiques.

1.1.2. La notion de régime : penser les changements et l'entrelacement des structures

Les travaux de géographie et d'études urbaines critiques s'intéressant au développement spatial inégal⁴³ ont été fortement influencés par l'École de la régulation (Encadré 1), et plus particulièrement par la notion de mode (ou régime) d'accumulation, qui est essentielle dans leur conceptualisation des inégalités territoriales et de leurs évolutions au fil du temps. La notion de régime d'accumulation renvoie à :

« Un ensemble complexe de rapports entre structures technologiques, organisation du travail et de la production, division sociale et spatiale du travail, niveaux et modes de consommation, etc., qui sont fixés et reproduits par des structures institutionnelles et idéologiques adéquates. »

Kesteloot, Swyngedouw, 1988, p.246

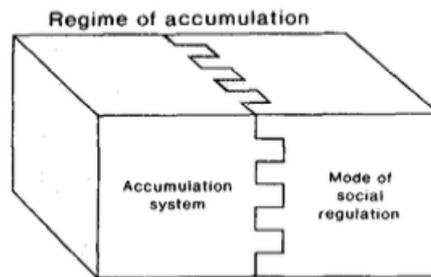
Le « régime » est donc un nom donné à l'entrelacement des structures socio-éco-politiques, et plus encore un concept qui permet d'analyser les mécanismes et les interactions systémiques entre ces structures. Cette notion a été conçue comme un outil théorique pour comprendre la crise économique des années 1970, et repose sur l'idée que l'instabilité d'une des composantes du régime peut mener à une crise et nécessiter des ajustements ou la mise en place de nouveaux modes de régulation et de production (Boyer, 2010).

En étude urbaine et en géographie critiques, la notion de « régime » est employée pour théoriser des formes d'organisations spatiales et leur évolution au fil du temps. Dans ce cadre, les recompositions territoriales sont analysées au regard de crises, restructurations et transitions entre régimes (Soja, 1989). D'un régime à l'autre, les espaces investis ou désinvestis diffèrent et le développement spatial inégal prend différentes formes (Benko, 1993 ; Brenner, 2004 ; Swyngedouw et Kesteloot, 1988 ; Swyngedouw, 1991 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b). La proposition développée ici est de considérer les situations de déprise des villes moyennes au regard de ces crises et changements de régimes.

capitaliste, les inégalités ne s'expriment pas seulement socialement, sous la forme d'une stratification des classes et des revenus, mais aussi spatialement, par la polarisation du développement entre différents territoires, régions, lieux et échelles."

⁴³ Pour citer ceux qui seront le plus structurants dans ce chapitre : Benko, 1993 ; Brenner, 2004 ; Soja, 1980 ; Swyngedouw et Kesteloot, 1988 ; Swyngedouw, 1989 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b

Figure 13 : Schéma de l'imbrication des structures économiques et socio-institutionnelles dans un mode de régulation



Source : Peck, Tickell, 1992, p.349

Le passage du « fordisme » au « post-fordisme » constitue l'un des jalons de ces travaux. Le fordisme et le post-fordisme peuvent se définir, d'après ces travaux, comme deux régimes d'accumulation qui se sont succédé au cours du 20^e siècle, et dont le nom renvoie à H. Ford en référence aux modes de production particuliers qui émergent à partir du début du 20^e siècle dans ses usines automobiles. Le préfixe « post », ajouté pour caractériser un changement de régime à partir des années 1970, vise à rappeler les liens de continuité entre ces deux régimes :

*“Without significant continuity, it would not be post-Fordism. (...) (a) post-Fordism has demonstrably emerged from tendencies originating within Fordism but still marks a decisive break with it; or (b) the ensemble of old and new elements in post-Fordism demonstrably displaces or resolves basic contradictions and crises in Fordism – even if it is also associated with its own contradictions and crisis tendencies in turn (Jessop, 1992)”*⁴⁴

Jessop, 1994a, p.257

Encadré 1 : Des travaux aux influences multiples

Les travaux de géographie et d'études urbaines critiques mobilisés dans ce chapitre présentent des ancrages théoriques souvent distincts. E. W. Soja propose, dans son ouvrage *Postmodern geographies* (1989), une synthèse des différentes théories ayant participé à un « tournant spatial » (Soja, 1989, chap.1-3) dans les sciences humaines et sociales. Ces théories ont marqué de nombreux travaux de géographie et d'études urbaines critiques. Parmi les contributeurs à cette analyse du « tournant spatial » (*ibid.*), certains sont des géographes influencés par la théorie économique marxiste, qui tentent d'appréhender la dimension spatiale de cette théorie ou de la compléter dans cette perspective (Soja, 1989, chap.1). Il s'agit en particulier de David Harvey, qui a développé au cours des années 1970 et 1980 une théorie marxienne de l'urbanisation et du développement spatial inégal (Harvey, 1982, 1987 ; Soja, 1989, chap.2-4), mais aussi d'Ernest Mandel, qui a replacé au centre de la théorie économique marxienne la question de l'espace (Mandel, 1975 ; Soja, 1989, chap.2). L'influence de David Harvey sur la géographie et plus particulièrement les études

⁴⁴ « Sans une continuité significative, ce ne serait pas le post-fordisme (...): (a) le post-fordisme a manifestement émergé de tendances issues du fordisme mais marque tout de même une rupture décisive avec lui ; ou (b) l'ensemble des éléments anciens et nouveaux du post-fordisme repousse ou résout manifestement les contradictions et les crises fondamentales du fordisme - même s'il est également associé à son tour à ses propres contradictions et à ses propres tendances de crise (Jessop, 1992). »

urbaines critiques est extrêmement importante (Gintrac et Giroud, 2014 ; Mann, 2012). Pour autant, d'autres contributeurs à ce tournant spatial, éloignés des champs de la géographie et des théories marxistes, ont également exercé une influence considérable sur la géographie et les études urbaines critiques, à l'exemple de Michel Foucault (Soja, 1989), ou de l'École des Annales (Gintrac et Giroud, 2014). L'École des Annales, formée notamment autour de Fernand Braudel puis d'Immanuel Wallerstein, a proposé des approches historiques en sciences sociales, progressivement complétées par des analyses géographiques et spatiales. Ce courant de pensée a par exemple fortement influencé l'école de Los Angeles, construite à partir des années 1980 autour d'E. W. Soja, qui a développé une analyse fine des phénomènes sociaux et économiques en prenant en compte l'espace et le temps (Dufaux et Didier, 2014), et dont certains résultats seront présentés dans les sous-parties suivantes.

Enfin, l'École française de la régulation constitue un troisième courant de pensée qui a émergé un peu plus tardivement que les précédents, mais a considérablement influencé certains travaux d'études urbaines et de géographie critique. La théorie de la régulation a pour particularité de souligner le poids des « institutions » sociales et politiques dans la structuration de l'économie, ainsi que de prendre en compte l'inscription des systèmes productifs dans le temps et l'espace (Boyer, 2010). À partir de la fin des années 1980, plusieurs géographes critiques britanniques inspirés par les travaux de D. Harvey ont eu recours explicitement à des concepts et hypothèses proposées par l'École française de la régulation pour interpréter les politiques mises en place par M. Thatcher, comme J. Peck (Peck et Tickell, 1992 ; Tickell et Peck, 1992, 1995) et B. Jessop (Jessop, 1994a). E. Swyngedouw, dont la thèse a été dirigée par D. Harvey, a également développé cette synthèse entre influences marxistes et théorie de la régulation (Moulaert, Swyngedouw et Wilson, 1988 ; Swyngedouw, 2000, 1991 ; Swyngedouw et Kesteloot, 1988). Dans ce cadre, les régimes d'accumulation sont interprétés comme des structures institutionnelles et sociales permettant de réguler un temps les contradictions du capitalisme (Peck et Tickell, 1992 ; Swyngedouw et Kesteloot, 1988). Une synthèse similaire est opérée dans le champ de la géographie économique, mais cette fois en mêlant héritages de l'École des Annales et de la Théorie de la régulation. L'ouvrage de C. Vandermotten, P. Marissal et G. Van Hamme *La production des espaces économiques* (2014a, 2014b) est un exemple de cette synthèse, qui conduit les auteurs à construire une grille théorique proposant une dialectique entre petites et grandes échelles d'analyses en géographie. Leur travail vise, de façon proche des précédents, à qualifier différents régimes d'accumulation capitalistes au fil du temps, et à appréhender la « spatialisation » (*ibid.*) de ces différentes phases, en privilégiant des petites échelles d'analyses (mondiale, nationale, infranationale). En France, les travaux de G. Benko et A. Lipietz (Benko, 1993, 2002 ; Benko et Lipietz, 1992 ; Lipietz, 1977) opèrent une synthèse proche, qui a d'ailleurs influencé l'ouvrage précédent (Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014a, 2014b).

Ces quelques exemples rappellent que l'influence marxiste et/ou de l'approche de D. Harvey n'ont pas un poids égal dans les travaux de géographie critique. Plus largement, il faut souligner que les influences théoriques des études urbaines et de la géographie critiques se sont fortement diversifiées au fil du temps et ont été notamment complétées et mises en débat par les études post-coloniales et féministes (Gintrac et Giroud, 2014 ; Mann, 2012). Ce champ est donc vaste et morcelé, et regroupe des travaux aux influences variées, et dans certains cas bien distinctes.

1.2. La crise du régime fordiste comme ressort de la déprise urbaine des villes moyennes ?

Des liens théoriques entre certaines caractéristiques des villes moyennes françaises soulignées au chapitre précédent (Chapitre 1), la notion de déprise et celle de régime d'accumulation peuvent être tissés. En particulier, les villes moyennes ont été définies comme des villes ayant une position spécifique dans la hiérarchie urbaine, acquise au fil du 19^e et du 20^e siècle, mais avec une phase de développement intense entre les années 1960 et 1980. Ces villes concentrent par ailleurs une diversité d'équipements et de services leur conférant un rayonnement sur leurs alentours. Ces spécificités des villes moyennes sont étroitement liées au fait qu'elles ont, pour le cas français, été envisagées par les pouvoirs publics comme les niveaux intermédiaires d'une armature urbaine équilibrée à développer ; elles sont ainsi supports de discours et ont été façonnées par des politiques publiques et administratives.

Les développements qui suivent présentent de façon synthétique les caractéristiques idéales-typiques des régimes fordistes et post-fordistes, ainsi que les analyses proposées dans la littérature pour comprendre la transition de l'un à l'autre, en s'appuyant sur quelques exemples empiriques. L'objectif est de s'interroger sur les relations entre urbanisation, développement des discours sur les villes moyennes et régime fordiste. En retour, on se demande en quoi la transition vers le post-fordisme pourrait les fragiliser et contribuer à des situations de déprise urbaine.

1.2.1. Les villes moyennes françaises, une catégorie spatiale étroitement liée aux modes d'urbanisation du régime fordiste

Au sein des anciens pays industrialisés d'Amérique du nord et d'Europe de l'Ouest, la période d'après-guerre est marquée par la généralisation d'un système de production « fordiste » et par une croissance économique importante et durable, qui se prolonge tout au long des Trente Glorieuses. Ce système productif est caractérisé par des modes d'organisation rationalisés permettant d'accélérer la production de biens manufacturiers. Dans ce régime, la croissance économique est notamment soutenue par l'augmentation continue de la productivité, des profits et de la demande (Moulaert et Swyngedouw, 1989 ; Swyngedouw et Kesteloot, 1988 ; Swyngedouw, 1989). Les gains de productivité constants s'expliquent par l'émergence de nouvelles technologies organisationnelles et d'automatisation des chaînes de production, qui en retour alimentent la croissance continue des profits (Swyngedouw, 1989). Cette croissance des profits dépend également de l'expansion spatiale de ce système productif, elle aussi continue, qui mène à une division spatiale du travail et une réduction des coûts de production en ayant recours à une main d'œuvre moins coûteuse dans des régions peu industrialisées (*ibid.*). Cette expansion spatiale permet du même coup de réduire le risque de « suraccumulation » propre à ce régime de croissance, en ouvrant possiblement de nouveaux marchés de consommation. L'espace joue ainsi le rôle de *fix* (ou solution) pour répondre à des contradictions du système de production capitaliste fordiste (Harvey, 1982 ; Swyngedouw et Kesteloot, 1988 ; Swyngedouw, 1989). En France, c'est dans ce contexte d'expansion spatiale du système productif fordiste que certaines villes moyennes se développent, en accueillant des industries ou des fonctions économiques d'exécution, souvent dans une logique de branche (Santamaria, 2012) (Chapitre

1, 1.2.3). Durant cette période, de nouvelles industries manufacturières s'installent notamment dans ces espaces pour capter la main d'œuvre peu syndiquée et peu coûteuse présente dans ces villes, dont la population croît sous l'effet de l'exode rural (*ibid.*). L'emploi industriel de ces villes augmente particulièrement au cours des années 1960, et concerne des activités peu qualifiées de production de biens et services, tandis que les activités et emplois industriels qualifiés et de décision se maintiennent dans les grandes villes (Saint-Julien, 2011), dans une logique de « division interurbaine du travail » (Saint-Julien et Pumain, 1986, p. 105).

Dans ce contexte de croissance continue, les risques de suraccumulation sont par ailleurs régulés par un ensemble d'institutions et de politiques publiques qui soutiennent le système productif fordiste. La période d'après-guerre est ainsi marquée par le développement des systèmes de sécurité sociale et des États-providence, qui, pour reprendre la terminologie de la théorie de la régulation, font partie intégrante de ces structures de régulation du mode d'accumulation fordiste (Moulaert et Swyngedouw, 1989 ; Swyngedouw, 1989). Ces politiques permettent à la fois de soutenir l'augmentation du pouvoir d'achat et de réguler les relations de production fordistes. L'expansion spatiale est elle aussi encadrée et accompagnée par des politiques publiques, qui visent en même temps à corriger les inégalités territoriales induites par cette organisation de la production (Swyngedouw et Kesteloot, 1988 ; Swyngedouw, 1989). À cette période, le développement spatial inégal est en effet considéré comme un enjeu pour les politiques publiques, qui cherchent à corriger les déséquilibres territoriaux (Brenner, 2004, chap.4) Aux États-Unis, les politiques keynésiennes sont un exemple de ce type de politiques (Soja, 1989, chap.7). En Europe de l'Ouest, on parle aussi de « keynésianisme spatial » pour qualifier les politiques spatiales redistributives développées dans ces pays dans le but de réduire les inégalités territoriales et de favoriser l'industrialisation de régions périphériques (Brenner, 2004, chap.4). En France, les politiques d'aménagement du territoire ont été qualifiées comme telles (*ibid.*), car elles s'inscrivent également pleinement dans ces objectifs : elles visent à la fois à accompagner l'industrialisation d'espaces peu développés et à rééquilibrer des inégalités territoriales, par des mesures favorisant la décentralisation industrielle et la création d'infrastructures, d'équipements ou de services publics sur l'ensemble du territoire national. Les politiques d'aménagement du territoire promouvant une armature urbaine équilibrée et soutenant l'urbanisation et l'équipement des villes moyennes présentées au chapitre précédent (Chapitre 1, 1.3.2) peuvent donc être qualifiées de politiques de redistribution keynésiennes, typiques de l'ère fordiste. Durant cette période, des villes moyennes font ainsi l'objet d'implantations d'établissements industriels anciennement localisés à Paris, sous l'effet des politiques de décentralisation industrielle. Les cas de Châtelleraut, d'Abbeville et de la Rochelle ont notamment été étudiés par T. Saint-Julien (Saint-Julien, 1971, 1973). Certaines activités économiques nationalisées sont également implantées dans les villes moyennes, à l'exemple du Centre national d'étude des télécommunications, implanté en 1960 à Lannion. Plus largement, les schémas directeurs d'infrastructures de transports adoptés à partir des années 1950 (Merlin, 2002) contribuent à l'urbanisation et à l'industrialisation des villes moyennes.

L'histoire du développement industriel et démographique des villes moyennes en France semble ainsi étroitement liée au régime fordiste, dont le système productif et les structures politiques contribuent à l'urbanisation de ces villes durant les Trente glorieuses. Les données analysées au chapitre précédent sur l'évolution de la hiérarchie urbaine et le développement d'une strate intermédiaire au cours de cette période ((Guérin-Pace et Pumain, 1990), Chapitre 1, 1.2.3) sont

donc éclairées par cette théorisation, qui permet de considérer les villes moyennes françaises comme des espaces en développement, fortement investis économiquement et politiquement à la période fordiste. De 1954 à 1962, les villes de 20 000 à 200 000 habitants connaissent ainsi une croissance démographique très soutenue, supérieure à la moyenne nationale (taux de variation annuel moyen de 1,86%) (Santamaria, 2012). L'élaboration de discours politiques sur cette catégorie spatiale et plus généralement sur la nécessité de rééquilibrer l'armature urbaine se renforce également à cette période, dans le cadre de politiques publiques qui soutiennent l'expansion du système productif. Au chapitre précédent, on a donc défini les villes moyennes selon des critères démographiques, fonctionnels et politico-institutionnels qui sont très étroitement liés à ce moment de développement des villes moyennes à la période fordiste. Si les villes moyennes françaises apparaissent comme une catégorie spatiale aux attributs largement hérités de l'expansion fordiste des Trente glorieuses, alors la déprise de certaines d'entre elles pourrait se comprendre au regard de la crise de ce régime.

La crise économique de 1973 est souvent citée comme déclencheur principal de la fin du fordisme, mais plusieurs géographes critiques influencés par la théorie régulationniste soulignent que cette fin est progressive et due à une multitude de crises (Soja, 1989, chap.7). En particulier, la logique d'expansion spatiale toujours plus forte du système fordiste se traduit par des délocalisations de certaines fonctions de production à l'étranger par des entreprises états-uniennes et européennes, à partir des années 1960 (Soja, 1989 ; Swyngedouw, 1989). Cette expansion est pourtant en contradiction avec les réglementations commerciales et monétaires internationales en vigueur, qui sont structurées à l'échelle des États-nation (Swyngedouw, 1989). Par ailleurs, les systèmes productifs domestiques sont affaiblis par ces délocalisations (*ibid.*). Les politiques d'aménagement et les systèmes de sécurité sociale des États-providence sont ainsi confrontés à la gestion des difficultés socio-spatiales liées à cette expansion, alors que leur propre soutenabilité économique est mise en cause, dans un contexte de fort endettement des États et de crise économique (Swyngedouw et Kesteloot, 1988 ; Swyngedouw, 1989). La crise économique est donc doublée d'une crise des structures étatiques et des politiques publiques associées au régime fordiste (Brenner, 2004 ; Jessop, 1994a). E.W. Soja parle d' « arènes » et de « chaînes » de crises pour évoquer la complexité et l'aspect multicausal de la fin du fordisme (Soja, 1989, chap.7), qui se comprend au regard de ces aspects économiques et politiques, mais également d'autres sphères (sociale et environnementale, notamment). Il souligne en même temps que ces crises coexistent avec l'émergence de nouvelles formes d'organisation, et élabore la notion de « restructuration » pour souligner cette double logique :

*“a shift towards a significantly different order and configuration of social, economic and political life. It thus evokes a sequential combination of falling apart and building up again, deconstruction and attempted reconstitution, arising from certain incapacities or perturbations in established systems of thought and action”*⁴⁵

⁴⁵ « un changement vers un ordre et une configuration significativement différents de la vie sociale, économique et politique. Cela évoque donc une combinaison séquentielle d'effondrement et de reconstruction, de déconstruction et de tentative de reconstitution, résultant de certaines incapacités ou perturbations dans les systèmes de pensée et d'action existants »

Cette crise du fordisme suscite donc des restructurations multiples, qui marquent la transition vers le régime d'accumulation post-fordiste. On peut faire l'hypothèse que ces transformations ont déstabilisé la place des villes moyennes dans le système productif et politique. Les situations de déprise des villes moyennes pourraient alors s'appréhender au regard de la crise du fordisme et d'une remise en cause de la place de ces villes dans le régime d'accumulation en cours de stabilisation à partir des années 1970 et 1980. Les sections suivantes visent à rappeler les restructurations politiques et économiques émergeant à la suite de la crise du fordisme⁴⁶, et permettent d'articuler les liens entre des transformations économiques et politiques globales souvent désignées comme des facteurs structurels du déclin urbain.

1.2.2. *Le régime d'accumulation post-fordiste et ses restructurations économiques*

Si certaines villes moyennes s'industrialisent à l'ère fordiste en jouant le rôle de *spatial-fix* (Harvey, 1982), les restructurations économiques post-fordistes remettent a priori en cause le rôle économique de ces villes, puisque les logiques des systèmes de production évoluent et se globalisent.

Des travaux d'économie et de géographie économique se sont attachés à décrire les nouvelles formes d'organisation productive qui émergent en réponse à la crise du fordisme, souvent qualifiées de « modèles d'accumulation flexible », caractérisées par leur souplesse, leur horizontalité, leurs méthodes de production « juste à temps » et leurs investissements dans les secteurs de la recherche et du développement (Swyngedouw, 1989 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014a). Ces modèles s'appuient également sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui contractent l'espace-temps et facilitent la mise en réseaux de territoires éloignés (Swyngedouw, 1989). Les premiers pays industrialisés se spécialisent dans les activités tertiaires, notamment de services aux entreprises et financières, tandis que les activités industrielles sont davantage orientées vers la conception et le secteur des hautes technologies (Swyngedouw, 1989 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b). La production industrielle de masse ne disparaît pas pour autant (Swyngedouw, 1989), et continue d'exister et de se développer dans d'autres régions du monde (Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b). Des phénomènes de désindustrialisation, de réindustrialisation et de tertiarisation s'observent ainsi en Europe de l'Ouest et en Amérique du nord (Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b). Dans ces pays, les nouveaux modes d'organisation de la production, moins hiérarchisés que durant la période fordiste, et plus dépendants de relations partenariales et de sous-traitance, sont davantage sensibles aux effets d'agglomération et de localisation (Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b). La composition du tissu économique local devient donc un facteur décisif dans l'implantation des entreprises, en particulier pour le cas des activités des secteurs hautement qualifiés de commandement et de conception (*ibid.*).

Parallèlement à cette organisation renouvelée de la production autorisée par de nouveaux modes d'organisation et de nouvelles technologies, les régulations nationales et internationales

⁴⁶ Par souci de synthèse, les dimensions spatiales de ces restructurations sont laissées de côté pour l'instant, et seront développées dans la partie suivante.

évoluent pour faciliter l'internationalisation des échanges, de la production ainsi que la mobilité des actifs financiers (*ibid.*). Le régime d'accumulation post-fordiste se caractérise ainsi par un phénomène de globalisation (Brenner, 2004 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014a). Au cours des années 1990, un vaste débat sur la nature de ce processus anime la littérature scientifique, et porte notamment sur le rôle des États-nations dans cette configuration mondialisée de l'économie et sur l'aspect nouveau du processus, par rapport aux formes d'échanges internationaux historiques (Amin, 1998). Si l'abaissement des coûts de transports a permis une première phase de globalisation durant la période fordiste, marquée par un renforcement de la division internationale du travail (Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014a), l'intensification du niveau d'intégration de l'économie à l'échelle mondiale dans un contexte de contraction de l'espace-temps est bien une caractéristique propre à l'ère post-fordiste, qui la distingue d'autres périodes historiques (Brenner, 2004, Swyngedouw, 1989). Ces débats sur la globalisation viennent également du sens qu'on associe à cette notion : on retiendra ici l'approche relationnelle de la globalisation, proposée par A. Amin, qui définit ce phénomène comme un renforcement des connexions et de l'interdépendance entre territoires à une échelle mondiale (Amin, 1998).

1.2.3. *Les restructurations politiques associées à la transition vers le post-fordisme*

Au point de vue politique, le post-fordisme se caractérise, on vient de le voir par l'émergence de nouvelles institutions et autorités supranationales, qui autorisent l'intensification de la globalisation (Brenner, 2004 ; Swyngedouw, 1989). Dans les premiers pays industrialisés, les États-providence hérités de l'ère fordiste sont également remis en cause à partir des années 1970 (Brenner, 2004). Si ces changements institutionnels s'expliquent par de multiples facteurs, ils peuvent être appréhendés comme des restructurations étroitement liées à crise du fordisme (Jessop, 1994b). B. Jessop (1994b) propose ainsi de définir l'État-providence comme l'idéal-type politique du régime fordiste, et le « *Schumpeterian Workfare State* » comme propre à l'ère post-fordiste. Cette forme d'État se caractérise par la priorisation de la compétitivité économique, au détriment des objectifs de redistribution. De telles restructurations politiques pourraient jouer sur les caractéristiques politico-administratives des villes moyennes françaises et remettre en cause le rôle territorial qui leur a été assigné à l'ère fordiste.

Les transformations des États-providence sont permises par la multiplication des réformes de l'administration, adoptées dans différents pays d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Australasie à partir des années 1970. Les orientations de ces réformes ainsi que leur diffusion dans différents pays ont été interprétées, au-delà des sciences sociales critiques, comme des processus liés aux crises économiques et à la diffusion de discours sur l'inabordabilité, l'inefficacité et l'inadaptation des États-providence des premiers pays industrialisés (Pollitt et Bouckaert, 2011). Le contenu de ces réformes est particulièrement influencé par le New Public Management (NPM)⁴⁷, « [une] théorie générale ou doctrine selon laquelle le secteur public peut être amélioré

⁴⁷ La page suivante est construite à partir d'extraits d'un article que j'ai publié dans les Annales de géographie en 2020 (n°732, vol. 2), intitulé : « Les réformes et l'État et la transformation des services publics : des tendances internationales au local, quels effets pour les territoires ? ».

par l'importation de concepts, techniques et valeurs issus de l'entreprise »⁴⁸ (Pollitt, Bouckaert, 2011, p. 10). Si ces principes semblent à première vue centrés sur le fonctionnement de l'administration, ils ont en réalité contribué à transformer les objectifs et les formes de l'action publique. Les principes du NPM ont d'abord été définis et appliqués comme un cadre de pensée des réformes menées lors de l'arrivée de M. Thatcher au France et R. Reagan aux États-Unis (Le Galès et Vezinat, 2014). Les liens entre la doctrine du NPM et la pensée économique monétariste sont très étroits (Dreyfus, 2010). Aux États-Unis et au Royaume-Uni, les économistes monétaristes sont proches des décideurs politiques ayant contribué à mettre en place des réformes inspirées du NPM (en tant que conseillers⁴⁹, ou par le biais de *think tanks*⁵⁰) (*ibid.*). Développé par l'École de Chicago, ce courant prône la non-intervention de l'État dans l'économie ainsi qu'une régulation de la société par le marché. La réduction des missions assurées par le secteur public et l'administration est notamment défendue, en vue d'atteindre un État minimal. Dans plusieurs travaux portant sur le Royaume-Uni, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande ou l'Australie, les réformes de l'administration inspirées du NPM sont ainsi considérées comme des moteurs du « retrait » (*retrenchment*) de l'État, c'est-à-dire de la réduction des fonctions assurées par la puissance publique dans la vie économique et sociale (Barnett, 1999 ; Pierson, 1995 ; Starke, 2006).

Ce type de réformes a également été diffusé dans les pays d'Europe continentale. Si ces principes ont été importés progressivement, ils n'effacent pas pour autant les pratiques plus anciennes, ce qui donne lieu, selon C. Pollitt et G. Bouckaert (2011), à des superpositions et appropriations. La résistance à l'adoption de réformes de démantèlement de l'État-providence dépendrait du « régime politico-administratif » (*politico-administrative regime, ibid.*) propre à chaque État. Les structures de l'État, le poids du gouvernement central, les relations entre les ministères et les élites ou encore la culture administrative sont des caractéristiques des régimes politico-administratifs qui varient fortement d'un pays à un autre et peuvent expliquer les choix en matière de réforme. On pourrait ainsi distinguer deux groupes de pays : d'un côté, les États anglo-saxons les plus favorables à l'économie de marché (*marketizers*) ; de l'autre, les États d'Europe continentale où l'héritage wébérien et la présence d'États-providence parfois très développés ont amené à l'élaboration d'un modèle différent, que C. Pollitt et G. Bouckaert proposent de nommer « modèle de l'État néo-wébérien »⁵¹. Dans ces cas, dont la France fait partie, on peut observer l'introduction d'outils néo-managériaux dans le secteur public, mais l'État est toujours considéré comme un acteur irremplaçable et intégrateur de la société, que le marché ne saurait remplacer. La crise du fordisme s'accompagne donc d'une restructuration des États-providence des premiers pays industrialisés, qui se produit avec plus ou moins d'intensité selon les contextes historiques et politiques des pays considérés.

Dans ce contexte de crise des États-providence et de changements de l'organisation productive des premiers pays industrialisés, les politiques spatiales de redistribution typiques de la période

⁴⁸ general theory or doctrine that the public sector can be improved by the importation of business concepts, techniques, and values.

⁴⁹ M. Friedman a été conseiller de Reagan et Thatcher au cours de leurs mandats respectifs.

⁵⁰ L'Institute of Economic Affairs est un think tank britannique qui entretenait des liens étroits avec F.A. Hayek

⁵¹ Ce modèle constitue un mélange entre des éléments du NPM (« néo ») et la permanence du modèle d'État classique ou « wébérien ».

fordiste sont elles aussi progressivement abandonnées (Brenner, 2004 ; Swyngedouw, 1989). À partir des années 1980, insuffler un développement économique « par le bas » (Brenner, 2004) en se focalisant sur quelques territoires stratégiques apparaît comme un nouvel enjeu des politiques nationales des pays d'Europe de l'Ouest, ainsi que de l'Union européenne (*ibid.*, Swyngedouw, 1989). Le développement spatial inégal n'est donc plus un déséquilibre qui doit être corrigé par les politiques nationales spatialisées. Il s'agit au contraire de favoriser le développement de quelques territoires compétitifs à l'échelle mondiale, pour assurer une croissance économique qui, bien que restreinte spatialement, est supposée ruisseler sur le reste du territoire national (Brenner, 2004). Cette nouvelle priorité se traduit à la fois par des changements institutionnels et par la mise en place de nouveaux types de politiques spatiales, que N. Brenner a théorisés comme des mouvements de *downscaling-upscaling* et de *rescaling* de l'État (Brenner, 2004). L'auteur observe ainsi, dans les pays d'Europe occidentale qu'il étudie, une tendance à la décentralisation des États (*downscaling*), qui se produit en même temps que le développement d'institutions supranationales comme l'Union européenne (*upscaling*⁵²). Ces transferts de pouvoirs renforcent les autorités locales et permettent le développement de politiques locales orientées vers la croissance et la compétitivité (*ibid.*). Ces analyses font écho à ce que B. Jessop avait caractérisé comme le *hollowing out of the state*, ou évidement de l'État central en faveur d'institutions supranationales et locales (Jessop, 1997). En France, la mondialisation et l'europanisation, d'une part, et la remise en cause du rôle de l'État central, planificateur et dépensier, d'autre part, ont également été interprétées comme des facteurs favorisant les réformes de décentralisation dans la littérature en sciences politiques (Le Lidec, 2020). Les années 1980 sont ainsi marquées par :

« un retour en grâce des collectivités (et singulièrement des plus grandes villes), désormais perçues comme des acteurs plus réactifs que les administrations centralisées. Elles apparaissent mieux armées pour mener des politiques d'attractivité ou gérer les effets de la désindustrialisation, dans un contexte de mondialisation croissante où la lutte pour les emplois et les revenus se déroule à l'intérieur d'une division mondiale du travail qui ignore les frontières étatiques. »

Le Lidec, 2020, p.80.

P. Le Lidec souligne en même temps que la mobilisation des coalitions d'élus territoriaux a été décisive dans l'adoption des lois de décentralisation dans le cas français. Cet élément permet de rappeler que les restructurations économiques et politiques globales ne sont pas les uniques causes des transformations institutionnelles intervenues dans ces différents pays ; celles-ci s'expliquent également par des contextes nationaux et locaux particuliers.

N. Brenner souligne finalement que ces transformations institutionnelles impliquent un *rescaling* des États, et non un affaiblissement ou une disparition du pouvoir des institutions étatiques nationales. Les États deviennent en particulier les « animateurs » et « médiateurs » d'un développement spatial inégal (Brenner, 2004, p.4 et 14). Ces changements institutionnels sont interprétés par N. Brenner comme une restructuration politique post-fordiste, car ils se produisent concomitamment dans différents pays d'Europe de l'Ouest et accompagnent les nouveaux modes de production flexibles qui se développent alors dans cette région du monde.

⁵² Processus plus secondaire dans l'analyse de N. Brenner (2004).

Le passage au post-fordisme est donc marqué par une remise en cause des formes étatiques et politiques héritées des Trente glorieuses, qui sont redimensionnées au profit des échelles locales et supranationales, et dont les priorités sont révisées – un paradigme de la compétitivité succède aux principes keynésiens de redistribution sociale et spatiale.

1.2.4. Du post-fordisme à la néolibéralisation ?

Ces restructurations économiques et politiques constituent les caractéristiques idéales-typiques du régime post-fordiste, qui présente néanmoins des spécificités selon les contextes territoriaux considérés. Cette approche régulationniste des changements intervenus à partir des années 1970, qui distingue régimes fordistes et post-fordistes, a progressivement été remplacée, en études urbaines et géographie critiques, par l'emploi des notions de néolibéralisation et de néolibéralisme. Ces notions ont notamment permis d'explorer l'instabilité du nouveau régime en place et de souligner de nouvelles formes de *spatial-fix* (Harvey, 1982) qui le caractérisent dans la période récente, ce qui complexifie sans doute davantage les logiques du développement spatial inégal.

Depuis les années 2000, ces notions sont en effet massivement mobilisées pour considérer les structures économiques et politiques contemporaines et leurs dimensions spatiales (Béal, 2010 ; Morange et Fol, 2014). L'usage du terme « post-fordisme » semble en revanche devenu plus rare, et a sans doute été progressivement remplacé par ces notions. Ceci se reflète dans les publications des auteurs ayant mobilisé la notion de post-fordisme au cours des années 1990 (Peck et Tickell, 1992 ; Swyngedouw et Kesteloot, 1988 ; Swyngedouw, 1989), qui privilégient les notions de néolibéralisme et néolibéralisation à partir des années 2000 (Peck et Tickell, 2002 ; Ward et Swyngedouw, 2018). Les travaux de J. Peck et A. Tickell (1992 ; 1995 ; 2002) soulignent en particulier que les travaux sur le post-fordisme se sont focalisés sur les structures économiques de ce régime et l'accumulation flexible, sans prêter d'attention suffisante aux structures et changements politiques. Ces auteurs sont parmi les premiers à employer les termes de néolibéralisme et néolibéralisation pour caractériser ces structures et paradigmes politiques de l'après fordisme, orientés vers la compétition entre localités et la transformation des institutions politiques dans l'objectif de garantir des conditions favorables au marché (Peck et Tickell, 2002 ; Tickell et Peck, 1995). De ce point de vue, les modes de régulation post-fordistes présentés plus haut sont très proches de la définition du néolibéralisme proposée par ces auteurs. Ils insistent néanmoins fortement sur l'instabilité et la transformation permanente de ces modes de régulation néolibéraux, en privilégiant d'ailleurs le terme « néolibéralisation » (*ibid.*).

Ce point est peut-être un des apports des travaux sur la néolibéralisation par rapport aux réflexions issues des travaux plus anciens sur le post-fordisme, qui tentent de qualifier des transformations économiques et politiques alors très récentes et sur lesquelles il y a peu de recul (Jessop, 1994b ; Swyngedouw, 1989). La notion de « néolibéralisation » permet en particulier de caractériser l'aspect processuel et l'instabilité des structures politiques contemporaines, qui s'adaptent en permanence aux crises et transformations économiques nombreuses intervenues depuis la fin du fordisme et les années 1970 (Peck et Tickell, 2002 ; Ward et Swyngedouw, 2018). Cette notion permet également de rendre compte des recompositions les plus récentes de l'économie et des modes de régulation associés : la financiarisation du capitalisme et

l'adoption de politiques accompagnant ce processus ou s'adaptant à ses crises (politiques d'austérité post-crise de 2008, par exemple) sont ainsi au cœur de certains travaux sur la néolibéralisation (Ward et Swyngedouw, 2018). Si les travaux sur les modes de régulation post-fordistes ont surtout été développés pour qualifier des transformations politiques intervenues à la fin du 20^e siècle, ceux sur la néolibéralisation peuvent donc éclairer des restructurations plus récentes. En particulier, la financiarisation de l'économie a été analysée comme une caractéristique importante des systèmes économiques post-fordistes dès les années 1980 (Soja, 1989 ; Swyngedouw, 1989), mais n'a cessé d'évoluer dans ses formes depuis cette période. La diversification des produits financiers et le renforcement de la financiarisation du foncier et de l'immobilier ont en particulier progressé fortement au fil du temps, et sont considérés par de nombreux auteurs comme une nouvelle forme de *spatial fix* (Halbert, Henneberry et Mouzakis, 2014 ; Harvey, 1982 ; van Loon et Aalbers, 2017). Dans ce contexte, le néolibéralisme a pu être défini de la façon suivante :

*“as Peck et al. (2010: 104, 105) have it in their synthetic definition, neoliberalism is a ‘hegemonic restructuring ethos’ guiding regulatory transformations, the core of which is the ‘state-assisted mobilization of financialized forms of accumulation, coupled with a rolling program of regressive class redistribution and social repression’”*⁵³

Swyngedouw et Ward, 2018, p. 1079, d'après Peck, Theodore et Brenner, 2010

Pour autant, les notions de néolibéralisation et de néolibéralisme sont très vastes, et il ne s'agit ici que d'un aspect et d'un type d'appréhension de ces notions. C'est notamment en raison de ce flou que je mobiliserai ces termes uniquement pour traiter de la période la plus récente du capitalisme et de ses modes de régulation, et non pour qualifier les transformations post-fordistes advenues suite à la crise économique et politique des années 1970.

Deux apports principaux peuvent être associés à l'adoption de la grille de lecture présentée et développée dans cette première partie, qui place la notion de régime au centre de l'analyse :

- Cette théorisation donne d'abord un sens aux transformations économiques et politiques observées depuis les années 1970, car elle permet de les interpréter comme procédant d'une même logique de crise et de restructuration du régime d'accumulation fordiste. L'articulation entre mondialisation, tertiarisation des économies des premiers pays industrialisés, recomposition des États et transformation des politiques nationales spatialisées est éclairée par la notion de régime, qui pose l'ensemble de ces évolutions comme des formes d'adaptation à une crise d'une phase du capitalisme.
- Cette grille a ensuite apporté des outils théoriques pour penser la dimension spatiale de ces restructurations. A ce stade de la réflexion, on a pu établir des liens étroits entre régime fordiste et développement des villes moyennes françaises. Ce régime d'accumulation a favorisé les villes moyennes de façon particulière, car elles ont constitué aussi bien des espaces d'expansion industrielle, que des lieux privilégiés

⁵³ « Selon la définition synthétique de Peck et al. (2010 : 104, 105), le néolibéralisme est un 'ethos de restructuration hégémonique' qui guide les transformations réglementaires, dont le cœur est la 'mobilisation assistée par l'État de formes d'accumulation financiarisées, couplé à un vaste programme de réduction des logiques redistribution et de répression sociale'. »

d'implantation d'équipements et de services dans le cadre des politiques d'aménagement cherchant à établir une armature urbaine équilibrée. La crise de ce régime remet donc en cause les systèmes productifs et politiques qui avaient accompagné l'urbanisation des villes moyennes françaises. Cette conclusion permet d'affiner la notion de déprise urbaine. En effet, on peut penser la crise du fordisme et les restructurations économiques et politiques associées comme un déclencheur des situations de déprise des villes moyennes. Il reste néanmoins à clarifier les recompositions spatiales accompagnant l'émergence du régime post-fordiste, afin de situer les villes moyennes dans les logiques contemporaines du développement spatial inégal.

2. Les villes moyennes françaises dans les recompositions territoriales post-fordistes

La transition vers le post-fordisme et la néolibéralisation de l'économie et des politiques publiques se sont accompagnées de recompositions territoriales et d'évolutions dans les formes du développement spatial inégal, qui ont été explorées dans la littérature en études urbaines et géographie critiques. Ces restructurations spatiales, observables dans différents pays, peuvent éclairer les trajectoires des villes moyennes françaises, dont le développement est étroitement lié au régime fordiste. Une telle approche permet donc de replacer certaines évolutions des villes moyennes françaises dans une perspective globale, à partir d'une grille théorique unifiée articulant régimes et espace.

Ces mutations territoriales ont été appréhendées principalement selon trois niveaux d'analyse : interurbain, infraurbain et interrégional (Soja, 1989, chap.7). On fait ici l'hypothèse que ces angles d'analyse du développement spatial inégal et de ses évolutions suite à la crise du fordisme sont complémentaires pour appréhender la fragilisation de certaines villes moyennes françaises. L'évolution de ces villes pourrait en effet se comprendre au regard d'un renforcement de disparités entre régions, mais aussi de transformations des villes et des modes d'urbanisation dans la période contemporaine. Tenter de placer les villes moyennes à la croisée de multiples formes de d'inégalités territoriales permet de rendre compte de leur diversité, plutôt que de présupposer que celles-ci sont uniformément fragilisées par la crise du fordisme. Il s'agira donc, dans cette partie, de présenter successivement les recompositions spatiales accompagnant les restructurations post-fordistes, observées à l'échelle interurbaine (2.1.), interrégionale (2.2.) et infraurbaine (2.3.). Chacune de ces mutations spatiales sera introduite à partir d'exemples, et en interrogeant leur traduction et leurs implications pour le cas des villes moyennes françaises.

2.1. Post-fordisme et inégalités interurbaines

Les fonctions économiques et politiques des villes évoluent avec la période post-fordiste. En particulier, les plus grandes villes concentrent et captent un nombre grandissant d'activités économiques à forte valeur ajoutée, mouvement accompagné par les pouvoirs supranationaux et nationaux. Ces recompositions semblent, de façon structurelle, défavorables aux niveaux intermédiaires et inférieurs de la hiérarchie urbaine. Il s'agit ici de les présenter et de mieux comprendre les mécanismes par lesquelles les plus grandes villes sont progressivement devenues

des territoires clés dans le régime d'accumulation post-fordiste, ce qui a contribué à recomposer les inégalités interurbaines.

2.1.1. Les grandes villes : nouveaux territoires de l'économie postfordiste et financiarisée

La métropolisation d'une partie croissante des activités industrielles et tertiaires constitue une première restructuration spatiale post-fordiste qui pourrait déstabiliser les villes moyennes françaises. Dans *The Global city* (1991), S. Sassen analyse l'évolution des fonctions de certaines grandes villes suite aux transformations économiques et politiques intervenues depuis les années 1970. Elle souligne le rôle crucial des villes dans le système économique qui émerge et est caractérisé par une très forte dispersion spatiale, à l'échelle mondiale, permise par l'accélération de la circulation des informations et des capitaux (Sassen, 1991). Dans ce cadre, les villes constituent des espaces stratégiques, fixes et intégrateurs de cette économie dispersée (*ibid.*). La thèse principale défendue est celle de l'apparition, en parallèle et dans différents pays, d'un nouveau type de villes : les « villes globales », qui exercent quatre fonctions dans l'économie :

*“first, as highly concentrated command points in the organization of the world economy; second, as key locations for finance and for specialized service firms, which have replaced manufacturing as the leading economic sectors; third, as sites of production, including the production of innovations, in these leading industries; and fourth, as markets for the products and innovation produced”*⁵⁴

Sassen, 1991, p.4

L'émergence de ces villes est décrite à partir de trois cas d'étude dans l'ouvrage : New York, Londres et Tokyo. Du fait des fonctions économiques et de commandement particulières qu'elles concentrent, S. Sassen fait l'hypothèse que ces villes globales fonctionnent ensemble en système (*ibid.*).

Au-delà des « villes globales », qui sont peu nombreuses et au sommet de la hiérarchie urbaine mondiale, l'évolution vers des modes de production et d'organisation post-fordistes favorise l'agglomération des activités économiques dans les grandes villes et un fonctionnement de l'économie mondiale autour de « nœuds » urbains (Soja, 1989, chapitre 7 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b). Ce processus de métropolisation a été étudié dans de nombreux travaux, qui tous ne se rattachent pas la géographie ou des études urbaines critiques. Il s'accompagne de processus de désindustrialisation et de réindustrialisation des villes des premiers pays industrialisés, dont les structures économiques héritées du fordisme sont abandonnées et remplacées progressivement par de nouvelles activités orientées vers les services aux entreprises, la finance ou les hautes technologies (Brenner, 2004, chap.5 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b). En Europe, les analyses proposées par C. Vandermotten, P.

⁵⁴ « premièrement, en tant que centres de commandement extrêmement denses dans l'organisation de l'économie mondiale ; deuxièmement, en tant que lieux de localisation privilégiés pour la finance et les entreprises de services spécialisés, qui ont remplacé l'industrie manufacturière en tant que principaux secteurs économiques ; troisièmement, en tant que sites de production, y compris d'innovations, pour ces industries de pointe ; et quatrièmement, en tant que marchés pour les produits et les innovations produites »

Marissal et G. Van Hamme montrent différents types de métropoles, caractérisées par des spécialisations et des niveaux d'intégration dans les réseaux mondiaux variés (2014b).

Si la métropolisation est étroitement liée à l'émergence des modes d'accumulation flexibles (1.2.2), d'autres facteurs peuvent expliquer l'émergence ou le développement de métropoles durant la période post-fordiste. D'abord, il faut souligner l'importance des spécialisations et fonctions urbaines historiques dans ces processus (Sassen, 1991 ; Soja, 1989). Ensuite, l'émergence de nouvelles technologies de transports et le développement des réseaux nationaux et internationaux de trains à grande vitesse et d'aéroports favorisent cette organisation du territoire national et mondial autour de nœuds urbains (Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b). Pour le cas français, ces éléments font écho aux travaux d'A. Bretagnolle sur l'évolution du système de villes en lien avec celle des moyens de transports, qui montrent que l'accélération des modes de déplacement favorise un renforcement du haut de la hiérarchie urbaine (Bretagnolle, 1999). Enfin, les métropoles apparaissent comme des espaces privilégiés de l'économie globalisée postfordiste du fait de l'importance nouvelle de l'image de marque des lieux d'implantation des entreprises et de l'investissement des acteurs politiques locaux dans cette image, dans un contexte de forte compétition interurbaine (Harvey, 1989 ; Swyngedouw, 1989).

La métropolisation est une forme spatiale des restructurations post-fordistes qui peut enfin se comprendre au regard des processus de financiarisation de l'immobilier. La génération d'actifs immobiliers échangeables sur les marchés financiers par la construction et/ou l'investissement dans l'existant constitue un secteur économique en très fort développement, dont les technologies et l'organisation ont particulièrement évolué depuis les années 1990 et 2000 (van Loon et Aalbers, 2017 ; Ward et Swyngedouw, 2018). Ce processus de création d'une offre immobilière adaptée aux échanges financiers est prise en main par divers acteurs et intermédiaires, notamment des entreprises spécialisées, mais aussi des acteurs publics locaux (Guironnet, 2017 ; Ward et Swyngedouw, 2018). Les biens immobiliers produits dans ce cadre répondent à des critères standards d'investissement appuyés sur la notion de risque et sont décorrélés des besoins locaux, qui sont mis à distance (Guironnet, 2017 ; Halbert, Henneberry et Mouzakis, 2014) :

« Cette mise à distance se manifeste notamment dans la concentration disproportionnée des investissements des gestionnaires d'actifs dans les régions métropolitaines par rapport à leur poids réel dans l'économie (Martin et Minns 1995 ; Henneberry et Mouzakis 2014). Dans le cadre d'une recherche antérieure, nous avons par exemple montré que la métropole parisienne captait proportionnellement plus de capitaux dans l'immobilier tertiaire qu'elle n'accueillait d'emplois à l'échelle nationale (Halbert, Attuyer, et al. 2014). » 57

Guironnet, 2017, p.57

La financiarisation de l'immobilier conduit ainsi à des mécanismes sélectifs d'investissement vers des « bonnes » localisations, qui ont pour effet d'alimenter la métropolisation et le développement spatial inégal (Guironnet, 2017 ; Halbert, Henneberry et Mouzakis, 2014).

Ce mouvement de métropolisation de l'économie se produit, en France, dès les années 1970, et se traduit par une croissance et une concentration des emplois industriels et tertiaires qualifiés

dans les plus grandes villes. L'analyse de l'emploi dans les activités de pointe en 1975 proposée par T. Saint-Julien et D. Pumain montre ainsi que, pour l'ensemble des secteurs étudiés, au minimum 40% de ces emplois sont concentrés dans la région parisienne, tandis que les villes de moins de 50 000 habitants en concentrent une part extrêmement faible (Saint-Julien et Pumain, 1986). Cette spécialisation des plus grandes villes s'accompagne de contrastes dans les statuts d'emplois au sein de la hiérarchie urbaine, avec 80% des emplois de cadres, ingénieurs et techniciens concentrés dans les villes de plus de 200 000 habitants (*ibid.*). Alors que de nombreuses activités industrielles disparaissent peu à peu des autres villes sous l'effet des délocalisations, de l'automatisation de certaines tâches de production ou de l'épuisement des gisements charbonniers, de nouvelles activités tertiaires et industrielles de pointe se développent, mais se concentrent vers les plus grandes villes. À première vue, la métropolisation fragilise donc l'économie des villes moyennes, en particulier celles spécialisées dans des activités manufacturières ou d'extraction, dont les possibilités de reconversion vers de nouveaux secteurs seraient amoindries par ce processus d'agglomération des activités économiques vers les plus grandes villes.

2.1.2. Un processus appuyé par les politiques publiques

Les villes moyennes semblent donc avoir une position plutôt défavorable dans la hiérarchie urbaine dans l'économie post-fordiste, qui s'organise spatialement autour de villes globales et de métropoles qui rayonnent sur une région du monde ou un pays, et fonctionnent en système. Alors qu'elles représentaient des villes pouvant réaliser les ambitions d'équilibrage territorial recherchées par les politiques d'aménagement keynésiennes, les villes moyennes passent également au second plan des politiques spatialisées post-fordistes, qui soutiennent largement ce mouvement de métropolisation.

La métropolisation est une dimension spatiale des transformations économiques post-fordistes, mais il se comprend aussi au regard des restructurations politiques qui les ont accompagnées. Les processus de *rescaling* de l'État et d'orientation des politiques nationales spatialisées vers la promotion de la croissance de certains territoires, ainsi que ceux de *downscaling* – les changements institutionnels favorisant les échelons régionaux ou locaux – ont en effet particulièrement bénéficié aux métropoles (Brenner, 2004). Si, dans *New state spaces*, N. Brenner (2004) insiste bien sur une transition politique vers la priorisation du niveau local et le passage au second plan des enjeux de redistribution spatiale (1.2.3), son principal objet d'étude est l'urbain, qui est devenu la nouvelle « cible géographique » (« *geographical target* », *ibid.*) de ces politiques post-fordistes, et en particulier des politiques nationales spatialisées, qui évoluent vers :

“- An emphasis on strategic, globally competitive cities and city-regions rather than lagging, outlying towns and rural peripheries as the most urgently important targets for state spatial intervention;

- *An emphasis on unleashing urban growth potential and enhancing urban territorial competitiveness rather than redistributing resources from overheated urban cores into underdeveloped or non-industrialized zones*⁵⁵

Brenner, 2004, chap.5, p.228

L'auteur s'intéresse aux politiques d'aménagement de plusieurs pays d'Europe occidentale (Allemagne, Pays-Bas, Danemark, France, Grande-Bretagne et Italie), où il observe ce changement de cible et d'objectifs des politiques d'aménagement à partir des années 1980. Il qualifie ces nouvelles politiques ainsi que les évolutions institutionnelles opérées à cette période comme formant des « systèmes d'aménagement 'métropolisés'-rééquilibrés » (« *'metropolitanized'-rescaled spatial planning systems* », *ibid.*, p.229), dont l'objectif principal est de concentrer les investissements publics vers les métropoles ou régions métropolisées les plus compétitives à l'échelle globale. Ce soutien passe par une orientation des politiques spatiales nationales et des investissements financiers des États vers ces espaces : création d'infrastructures de communication ou de télécommunication, grands projets urbains. La mise en place d'outils et de formes institutionnelles spécifiques aux métropoles et favorisant l'émergence de projets urbains ou de projets locaux de développement économique font également partie intégrante de ces systèmes d'aménagement (Brenner, 2004, chap.5). Cette orientation des politiques publiques vers des objectifs de compétitivité, de métropolisation et de croissance économique ne concerne pas que les États et les politiques publiques nationales : le renforcement des métropoles et de leurs régions est également une politique publique privilégiée pour renforcer la compétitivité de l'Union européenne à l'échelle globale (Bourdin et Torre, 2018 ; Lang et al., 2015). Au niveau local, ce paradigme se traduit par l'émergence des politiques urbaines d'attractivité dans de très nombreuses villes françaises et européennes au tournant des années 1980 (Chapitre 5).

Cette transition s'observe assez clairement dans les politiques d'aménagement du territoire françaises. Plusieurs travaux de géographie et de sciences politiques ont ainsi souligné une évolution d'un idéal d'équité et d'égalité vers un idéal de compétitivité (Artoli, 2017 ; Santamaria, 2012 ; Tallec, 2014) :

« abandonnant l'idée ou la quête de l'équilibre et de l'équité, les politiques contemporaines d'aménagement semblent évoluer sous l'égide d'une animation sélective tournée au bénéfice du renforcement de quelques points nodaux du territoire national »

Tallec, 2014, p.229

Cette recherche de compétitivité se traduit par une concentration des investissements vers certaines grandes villes, dans le but de favoriser leur métropolisation et leur capacité à être

⁵⁵ « - L'accent est placé sur les villes et les villes-régions stratégiques et compétitives au niveau mondial, plutôt que sur les villes et les espaces ruraux en perte de vitesse, en tant que cibles prioritaires de l'intervention territoriale de l'État ;

- L'accent est porté sur la libération du potentiel de croissance urbaine et l'amélioration de la compétitivité territoriale urbaine plutôt que sur la redistribution des ressources des noyaux urbains saturés vers les zones sous-développées ou non-industrialisées ».

compétitive à l'échelle internationale (Crouch et Le Galès, 2012 ; Fol, 2020 ; Galimberti, 2019 ; Santamaria, 2012). Les villes moyennes, autrefois ciblées et soutenues par les politiques d'aménagement fordistes, semblent donc disqualifiées dans ces politiques qui visent la compétitivité et la métropolisation (Santamaria, 2012). Autrement dit, les rôles territorial et économique qui leur avaient été assignés dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire fordiste ne sont plus affirmés, et aucune formulation alternative n'est proposée. Le ralentissement des politiques publiques soutenant ces villes peut ainsi s'interpréter comme le reflet des restructurations politiques post-fordistes qui se déroulent au cours des années 1980 en Europe occidentale (Brenner, 2004, chap.5). Ce passage vers des logiques de compétitivité et de métropolisation est souvent situé autour des années 1980 et de la publication du rapport Guichard (Brenner, 2004, chap.5 ; Galimberti, 2019) :

« Face au développement quasiment inévitable de la métropole parisienne, il n'est plus question de chercher un illusoire rééquilibrage démographique ; l'enjeu réside désormais dans le renforcement des « pôles de croissance », en particulier métropolitains, qu'il s'agit de soutenir pour entraîner le développement territorial et économique du pays et faire face à la compétition internationale. La publication du rapport Guichard au milieu des années 1980 illustre bien ce changement d'horizon de la politique d'aménagement du territoire. Dans ce rapport, la DATAR reconnaît par ailleurs l'évolution des pratiques et des modes d'action des acteurs locaux, et la crise progressive du modèle top-down d'aménagement du territoire. »

Galimberti, 2019, p.48

Cette transition vers des politiques spatiales nationales de métropolisation (Brenner, 2004) est néanmoins progressive, et on ne constate pas un abandon univoque des actions d'aménagement du territoire qui soutiennent le développement de l'ensemble du territoire (et des villes moyennes) à partir de cette date. En particulier, les politiques d'aménagement du territoire françaises restent importantes jusqu'au début des années 1990, et prennent alors la forme de Schémas sectoriels successifs, qui renforcent leur niveau d'équipement et l'offre en services publics de l'ensemble des territoires⁵⁶ (Merlin, 2002 ; Santamaria, 2012). À partir du milieu des années 1990, cette dynamique s'essouffle cependant, dans un contexte de montée en puissance des objectifs de rationalisation du secteur public et de réformes de l'administration (Bezes, 2009).

L'objectif de rééquilibrage des différents niveaux de l'armature urbaine qui avait alimenté la politique des Contrats de villes moyennes (Chapitre 1, 1.3.2) disparaît ainsi peu à peu des politiques d'aménagement, dans un contexte de décentralisation et de questionnement sur la légitimité de l'État à impulser des politiques au niveau local (Delamarre *et al.*, 2015). L'approche par les réseaux de villes, valorisée par la DATAR dans les années 1990, témoigne de cette évolution : il ne s'agit plus de soutenir une strate de ville particulière, mais de favoriser les coopérations entre collectivités, à travers une intervention moins centralisée et systématisée qu'auparavant (Merlin, 2002). Ces réseaux favorisent des complémentarités entre des villes secondaires dans la hiérarchie urbaine, dans le but de faire émerger des ensembles urbains ayant une certaine « masse critique », supposée assurer un meilleur positionnement des villes

⁵⁶ Par exemple, le plan Université 2000 (1992), le nouveau schéma de liaisons ferroviaires à grande vitesse (1991), etc.

françaises en Europe (Gaudin, 2013 ; Santamaria, 2012). Cette recherche d'une « masse critique » reflète l'adoption progressive du principe selon lequel un certain niveau d'agglomération et de concentration des ressources est nécessaire pour peser dans la concurrence interurbaine (Fol, 2020 ; Santamaria, 2012), bien que ces politiques ne soient pas encore explicitement orientées vers l'objectif de métropolisation.

Dans les années 2000 et 2010, la montée en puissance des objectifs de compétitivité, d'attractivité et d'excellence place les villes moyennes au second plan des politiques nationales spatialisées (Santamaria, 2012), la « focale métropolitaine » faisant de ces villes « *un angle mort des politiques publiques* » (Berroir *et al.*, 2019). En 2015 et 2016, les « Contrats de réciprocité » puis les « Pactes État-Métropoles » marquent cette orientation des politiques nationales spatialisées. Tandis que les Contrats de réciprocité visent à constituer des régions urbaines organisées autour de métropoles, les Pactes métropolitains ciblent « une quinzaine de destinations à 'haut potentiel' pour les investissements internationaux »⁵⁷, et permettent de flécher certaines subventions publiques à destination de certaines grandes villes françaises. Cette transition vers des politiques favorisant la métropolisation s'observe également dans des projets ponctuels et dans la mise en place d'outils et d'arrangements institutionnels particuliers à destination des grandes villes françaises. L'exemple de Paris a par exemple été étudié par P. Le Galès et C. Crouch (2012), qui montrent comment la multiplication de projets et l'investissement dans des infrastructures dans cette ville depuis les années 1990 traduisent un glissement des politiques publiques nationales « *from addressing inequalities to reinforcing success* » (*ibid.*, 411). Durant cette période, l'amélioration de l'aéroport Charles-de-Gaulle, le projet du Grand Paris express et celui du plateau de Saclay ont par exemple été impulsés et largement financés par l'État (Crouch et Le Galès, 2012). Les réformes territoriales et la décentralisation, qui ont débuté en 1982 en France, prennent elles aussi une orientation métropolitaine à partir des années 2010 et de l'« Acte III » de la décentralisation (Baudet-Michel *et al.*, 2019, chap.2). Les volets aménagement des lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) renouvellent le paysage des intercommunalités françaises, en créant les EPCI « Métropoles », alors spécifique à une quinzaine de villes en France, et en prévoyant des transferts de compétences particuliers pour ces nouveaux types d'intercommunalité. La loi MAPTAM crée également un statut spécifique pour Paris, qui devient la Métropole du Grand Paris. Selon C. Devès (2017), ces deux lois concrétisent un « changement de cap » des politiques d'aménagement, dorénavant :

« tournées vers l'objectif de permettre aux régions et aux métropoles d'acquérir une taille critique pour les autoriser à rivaliser avec des collectivités comparables en Europe »

Devès, 2017, p.75

Ces lois placent également les métropoles dans une position spécifique et privilégiée des documents d'aménagement des collectivités territoriales. Les nouveaux schémas d'aménagement stratégiques régionaux sont par exemple élaborés par les acteurs de la Région et de la métropole concernée, sans consultation d'acteurs issus d'autres territoires. Dans leurs objectifs, ces schémas sont aussi très centrés sur le renforcement des métropoles, suscitant les

⁵⁷ Site internet du gouvernement, page « Pacte Etat-métropoles : l'innovation au service des territoires », 27/01/2017, <https://www.gouvernement.fr/actualite/pacte-etat-metropoles-l-innovation-au-service-des-territoires>

inquiétudes des élus des territoires non métropolitains (*ibid.*). Ces évolutions sont donc typiques des arrangements institutionnels spécifiques aux métropoles qui émergent dans les « systèmes d'aménagement 'métropolisés'-rééquilibrés » européens (Brenner, 2004).

Alors que les politiques d'aménagement du territoire françaises priorisaient des objectifs de redistribution, d'équilibrage territorial et de renforcement des niveaux secondaires de l'armature urbaine, les politiques nationales spatialisées contemporaines s'orientent vers des mesures sélectives de métropolisation et de compétitivité. Ce glissement, qui relève d'une restructuration politique post-fordiste, est défavorable aux villes moyennes, qui, de cibles prioritaires, passent au second plan des politiques nationales spatialisées.

2.1.3. Au-delà des métropoles : inégalités interurbaines et décroissance dans l'ère post-fordiste

Cette transformation des objectifs des politiques nationales spatialisées confirme donc la place assez défavorable des villes moyennes dans la hiérarchie urbaine, dans une période où les logiques économiques et politiques favorisent les plus grandes villes. Cette fragilisation d'une partie des villes moyennes s'observe dans les travaux sur la décroissance urbaine, qui se sont attachés à décrire et analyser des situations de crise urbaine, en interrogeant les inégalités interurbaines émergeant suite à la crise du fordisme.

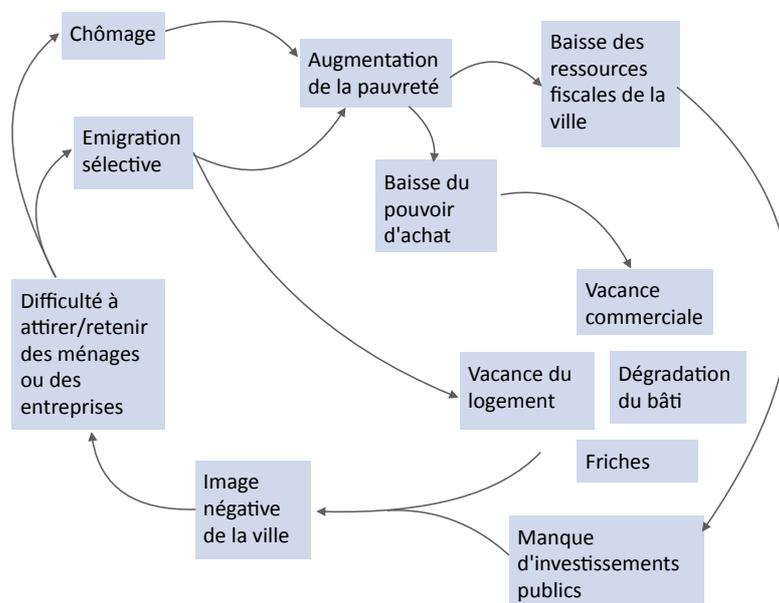
Les travaux cités sur les villes globales, la métropolisation et le rôle des grandes villes dans l'économie postfordiste s'intéressent rarement aux territoires entourant ces nœuds et à l'échelle inter-urbaine : les villes intermédiaires, moyennes et petites, ainsi que les espaces ruraux. S. Sassen insiste néanmoins sur l'organisation en centre-périphérie induite par ces dynamiques, qui renforcent des inégalités souvent préexistantes : les villes mondiales constituent des centres fonctionnant en système, et dont les écarts de développement avec les autres villes de leur territoire national se creusent (Sassen, 1999). Elle mentionne également les processus de déclin des anciennes villes industrielles, qui, bien qu'ils ne soient pas au centre de son travail, participent à renforcer les écarts entre les métropoles et les autres villes et espaces périphériques. Dans les années 2000 et 2010, les travaux d'études urbaines sur les villes en décroissance se sont intéressés spécifiquement à ces processus de déclin urbain, qualifiés par certains auteurs comme une « manifestation spatiale de la globalisation » et plus largement des restructurations économiques, sociales et politiques post-fordistes et néolibérales (Martinez-Fernandez et al., 2016 ; Martinez-Fernandez et al., 2012). Si la métropolisation peut être envisagée comme une forme spatiale du régime d'accumulation post-fordiste, la décroissance urbaine pourrait donc constituer une seconde spatialisation de ce régime⁵⁸.

Les travaux sur les villes en décroissance ont démontré l'existence d'une crise multidimensionnelle qui touche certaines villes, et semble être enclenchée par des pertes démographiques et d'emplois dues aux changements économiques, politiques et des formes d'urbanisation accompagnant la transition vers le post-fordisme. Les effets locaux des pertes démographiques et d'emplois ont été particulièrement étudiés dans ces travaux, qui ont montré

⁵⁸ La suite de cette sous-partie a été construite à partir d'un rapport sur la décroissance urbaine réalisé lors de mon accueil au sein de l'ANCT (Chouraqui, 2021)

qu'elles provoquent des mécanismes en chaîne qui interagissent de multiples façons et aboutissent à une situation de crise urbaine (Fol et Cunningham-Sabot, 2010 ; Haase et al., 2014). La perte d'activités, induite par exemple par la désindustrialisation, peut ainsi renforcer le chômage localement (Cauchi-Duval, Béal et Rousseau, 2016). Le chômage a lui-même des conséquences négatives sur la précarité des résidents, leur pouvoir d'achat et donc sur les commerces locaux, mais aussi sur les ressources fiscales des villes. Les flux d'émigration de ménages qui quittent la ville peuvent également augmenter la vacance du logement (Haase et al., 2014). Un accroissement de la vacance commerciale et du logement, associé au manque d'investissements publics, entraîne une dégradation du bâti et de l'image de la ville, ce qui a des incidences sur ses capacités à renouveler son tissu économique ou à attirer de nouveaux résidents (Fol, 2012). L'ensemble de ces éléments se renforcent les uns les autres, et aggravent notamment la perte de population et d'emplois et le processus de décroissance urbaine, qui répond donc à la fois à des logiques globales et locales (Figure 14). Ces mécanismes interagissent de façon complexe et différenciée en fonction des villes. Ils sont ainsi difficiles à modéliser de façon systématique : ils ne forment pas un « cercle » ou une « spirale », dans le sens où les boucles de rétroaction qui contribuent à la décroissance sont multiples et propres à chaque contexte. Cependant, il existe bien une logique d'auto-renforcement dans la décroissance urbaine : les pertes démographiques ont des effets directs et indirects qui peuvent eux-mêmes renforcer les pertes démographiques ou d'emplois (Haase et al., 2014). Ces pertes peuvent ainsi donner lieu à un appauvrissement des habitants, une dégradation du tissu urbain, de l'image de la ville et de son économie.

Figure 14 : La décroissance urbaine, un processus auto-entretenu et alimenté par des effets en chaîne (d'après Fol, 2012)



Source : Chouraqui, 2021

Le déclin démographique est l'indicateur le plus souvent retenu pour identifier les villes en décroissance. L'évolution démographique des villes est en effet un indicateur facile à obtenir et à comparer entre les pays. Malgré ses limites – il ne permet pas a priori de saisir l'aspect

multidimensionnel de la décroissance urbaine – il a donc l’avantage de permettre de réaliser des analyses statistiques à l’échelle continentale ou mondiale. De telles analyses ont montré que si les villes en décroissance étaient durant les années 1970 et 1980 concentrées aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Allemagne, ce phénomène s’est fortement développé au cours des années 1990, et concernait alors près d’un quart des villes de plus de 100 000 habitants dans le monde (Rieniets, 2006). Les villes en décroissance sont cependant concentrées dans certaines régions du monde, notamment dans la *Rust Belt* américaine, en Europe et au Japon (Martinez-Fernandez et al., 2016 ; Wiechmann et Pallagst, 2012). En Europe, une ville sur cinq a connu des pertes de populations d’au moins 0,15 % par an entre 1990 et 2010 (Wolff et Wiechmann, 2018). Cette proportion s’élève à plus d’une sur deux pour certains pays d’Europe de l’Est⁵⁹ (*ibid.*). Les relations statistiques entre décroissance démographique et taille des villes ne sont pas démontrées à l’échelle de l’Europe, où les villes de moins de 50 000 habitants connaissent des trajectoires démographiques contrastées (Gourdon et al., 2019). La décroissance des petites villes est cependant marquée dans certaines régions, et notamment dans l’ouest de l’Europe (*ibid.*).

Les analyses quantitatives produites au cours des années 2010 en France (Cauchi-Duval, Cornuau et Rudolph, 2017 ; Cauchi-Duval et Rudolph, 2018 ; Wolff et al., 2013) permettent d’estimer que 19,5 % des aires urbaines françaises ont connu une perte de population entre 1975 et 2007 (Wolff et al., 2013). Ce chiffre s’élève à 36,7% d’entre elles pour les analyses plus récentes (qui portent sur la période 1990-2011) (Cauchi-Duval et al., 2017). Ces pertes de population sont souvent faibles : une seule aire urbaine, Decazeville, a connu une baisse de population de plus d’un pour cent par an entre 1975 et 2007 (Wolff et al., 2013). Les aires urbaines de petite taille représentent deux tiers des aires urbaines en décroissance sur la période 1990-2011, et celles de taille moyenne représentent environ 20% (Cauchi-Duval et al., 2017). Certaines régions sont par ailleurs plus touchées que d’autres : on constate que les villes en déclin démographique sont localisées en majeure partie dans le Nord, le nord-est et dans le centre du pays (Cauchi-Duval et al., 2017 ; Wolff et al., 2013). Un grand nombre de ces villes sont d’anciennes villes industrielles touchées par des processus de désindustrialisation et de périurbanisation qui alimentent un déclin démographique de long terme, en particulier dans le centre des agglomérations (Wolff et al., 2013). Le phénomène de décroissance démographique concerne donc avant tout les villes petites et moyennes en France. Les travaux d’Elie Guérait (2018) portent spécifiquement sur les processus de déclin urbain dans les villes moyennes françaises de 1999 à 2015, et montrent que plus de la moitié (62%) d’entre elles sont marquées par des fragilités sociales, des pertes démographiques et un taux de vacance du logement en croissance au cours des années 2000. Les villes fortement spécialisées dans l’industrie dans les années 1960 sont touchées par les processus de déclin urbain les plus intenses, et sont situées dans le quart nord-est et dans le centre, tandis que d’autres villes fragilisées, touchées par une hausse importante du chômage, sont également identifiées et réparties sur l’ensemble du territoire national (Guérait, 2018).

Des études de cas sur des villes françaises en décroissance ont montré l’existence de plusieurs points communs entre elles, qui font écho aux travaux internationaux sur les difficultés rencontrées dans les villes en décroissance. Ces villes sont ainsi confrontées à une dégradation

⁵⁹ États baltes, Bulgarie, Roumanie, République Tchèque, Serbie, Croatie (*ibid.*)

du tissu urbain et un appauvrissement d'une partie des habitants, en particulier dans leurs quartiers centraux (Chouraqui et al., 2021). Y. Miot, dans ses travaux sur Saint-Étienne, Roubaix et Mulhouse, souligne ainsi l'ampleur de ces difficultés, qui constituent une « crise sociale, mais aussi urbaine dont l'intensité semble atteindre ou dépasser celle des quartiers de grands ensembles de logements sociaux » (Miot, 2012, p. 154). La dégradation de la trame urbaine se traduit principalement par la multiplication de logements dégradés, une vacance du logement et des commerces forte, le développement de friches urbaines et une baisse des prix immobiliers (Baudet-Michel et al., 2017 ; Miot, 2012 ; Sénat, 2018). Ces villes se caractérisent enfin par des taux de chômage très élevés et des revenus faibles, en particulier dans leur centre. Ces difficultés sociales peuvent s'expliquer par le déclin de l'emploi, notamment industriel, mais également par les pertes démographiques. Les mouvements migratoires vers et au départ des villes en décroissance peuvent en effet renforcer des processus de paupérisation (Miot, 2012). Si, de façon générale, il a été démontré que la propension à la mobilité varie en fonction des groupes sociaux, ces différences semblent exacerbées dans les villes en décroissance (Rudolph, 2017). Ainsi, les cadres et les professions intellectuelles supérieures ont tendance à être plus mobiles dans tous les territoires, mais ils « sont beaucoup plus enclins à quitter les villes en décroissance et à ne pas s'y installer » (*ibid.*). De même, si les ouvriers sont en moyenne moins mobiles que les autres catégories socio-professionnelles, ils le sont encore moins dans les villes en décroissance (*ibid.*). Ces schémas de mobilité très particuliers aux villes en décroissance ont pour effet de réduire mécaniquement la part des populations favorisées de ces villes et de renforcer la spécialisation sociale des villes en décroissance. On observe ainsi une paupérisation des villes en décroissance, où les groupes sociaux les plus fragiles se trouveraient « piégés » (Fol, 2012).

La métropolisation et la décroissance correspondent donc à deux types d'évolution des villes étroitement liées aux restructurations post-fordistes, qui attestent d'un renouvellement des inégalités interurbaines dans cette période. Alors que la métropolisation concerne les plus grandes villes, et qu'une partie importante des villes en décroissance, en France, sont des villes petites et moyennes, il serait tentant d'y voir une dualisation de la hiérarchie urbaine entre des grandes villes en développement, et des villes petites et moyennes en déclin. Il existe cependant un débat important sur l'avantage des grandes villes dans la mondialisation. En effet, la métropolisation est fréquemment présentée et analysée comme l'unique forme de développement des villes dans la mondialisation (Bell et Jayne, 2009). Ceci est problématique alors même qu'il existe un fort biais en faveur des grandes villes dans les études urbaines et la géographie économique, et que les villes petites et moyennes sont relativement peu étudiées (Bell et Jayne, 2006, 2009 ; McCann, 2004). D'autres types de territoires sont pourtant également mondialisés et producteurs de richesses (McCann, 2004). En France, certaines grandes villes ne sont pas plus productrices de richesses que d'autres territoires (Bouba-Olga, 2017), et d'autres sont en décroissance (Cauchi-Duval, Cornuau et Rudolph, 2017 ; Wolff et al., 2013). Ces débats peuvent être éclairés par les apports des travaux de géographie critique mobilisant une échelle régionale pour considérer les restructurations post-fordistes. Cette approche régionale semble en effet complémentaire et nécessaire pour mieux saisir la place des villes moyennes dans ces recompositions postfordistes. Elle montre en particulier des

différenciations régionales, qui rappellent la diversité des grandes, moyennes et petites villes selon leur localisation, au-delà des différences liées à leur place dans la hiérarchie urbaine.

2.2. « Les régions qui gagnent », et les autres : les restructurations post-fordistes à l'échelle interrégionale

Si les modes d'accumulation flexibles favorisent bien les processus d'agglomération et de concentration d'activités économiques, ces concentrations ne sont pas nécessairement métropolitaines, et peuvent exister dans d'autres types de villes, ainsi qu'à distance des villes. Des ensembles territoriaux de tailles variables, concentrant des activités spécialisées complémentaires émergent ainsi, processus qu'on peut désigner sous le terme de régionalisation. Ces régions – développées sous l'égide d'une métropole, le plus souvent, mais pas uniquement – constituent donc des unités spatiales à considérer autant que les villes pour appréhender les restructurations spatiales post-fordistes. Si certaines régions françaises sont touchées par des processus de désindustrialisation et de réindustrialisation et/ou tertiarisation simultanés, d'autres sont marquées par une désindustrialisation et un déclin économique forts. Il en résulte d'importantes disparités régionales, peu prises en compte par les nouvelles priorités des politiques nationales spatialisées. Au même titre que d'autres niveaux de la hiérarchie urbaine, les villes moyennes sont donc marquées, selon leur localisation dans des ensembles régionaux plus vastes, par des dynamiques distinctes.

2.2.1. Une approche régionale des restructurations post-fordistes

La recherche sur la spatialisation du régime post-fordiste ne s'est pas uniquement focalisée sur les villes. En particulier, dès les années 1980, un intérêt pour l'émergence de régions industrielles et l'organisation infranationale se développe en géographie économique. Si, dans la géographie critique anglophone, ces travaux dialoguent peu avec ceux portant sur les restructurations urbaines post-fordistes (Soja, 1989, chap.7), un vif débat se met en place en France durant les années 1980 et 1990 quant aux relations entre dynamiques de régionalisation et de métropolisation. Il est développé au sein de l'École de la régulation et plus généralement de la géographie économique. Les réflexions proposées permettent d'articuler ces deux niveaux d'analyse du développement spatial inégal à l'ère post-fordiste, et pourraient donc éclairer la compréhension des processus de déclin des villes moyennes en France.

G. Benko et A. Lipietz, qui développent cette approche régionale au sein de l'École de la régulation, mobilisent la notion de « district industriel », empruntée aux travaux de Marshall, pour étudier la concentration spatiale des activités de production de pointe ou tertiaires, qui font émerger des régions infranationales en fort développement économique (Benko et Lipietz, 1992). Cette organisation en district permet un ajustement aux crises du fordisme, et notamment à celle du taylorisme, car elle propose de nouvelles formes de mobilisation des ressources humaines (*ibid.*). Leurs analyses sont replacées dans un débat sur la métropolisation :

« Or cette ressource [humaine] se forme certes dans l'entreprise, mais surtout dans la culture locale, dans la tradition familiale, dans un tissu d'organisations de formation professionnelle,

bref dans un système localisé où circulent et s'enrichissent les savoir-faire. Système pas forcément urbain : pensons aux horlogers du Jura ! En tous cas, le retour en force de la professionnalité, de la culture technique, privilégie les gisements de qualification sur les bassins de main d'œuvre. (...)

La nouvelle orthodoxie francilienne (le tout-à-la-mégapole) est donc un cas particulier d'une nouvelle orthodoxie : le tout-au-district-industriel, expression du nouveau modèle d'organisation productive. »

Benko, Lipietz, 1992, p.14-15

Leur ouvrage *Les Régions qui gagnent* (1992) propose ainsi de mieux comprendre les ressorts structurels et locaux de la croissance économique de certaines régions, en intégrant aussi bien des cas urbains que ruraux.

Ces discussions font écho aux débats qui émergent dans les travaux de géographie française à partir des années 1980, entre l'analyse spatiale et l'analyse régionale, qui proposent d'un côté une approche de l'espace réticulaire, structurée notamment autour de systèmes de villes, et de l'autre une approche de l'espace plus zonale, focalisée sur des espaces infranationaux continus, le plus souvent désignés comme des « régions », malgré l'ambiguïté du terme avec les régions administratives (Beaujeu-Garnier et al., 1993). P. Claval propose ainsi de renoncer à la tradition d'analyse régionale, du fait d'une structuration du monde en réseau renforcée par les dynamiques de métropolisation (*ibid.*). D'autres travaux recherchent au contraire une dialectique entre les deux approches, qui seraient complémentaires : si les métropoles fonctionnent en réseau, à des échelles très petites, elles sont aussi ancrées dans leur espace environnant (Vanier, 2002). M. Vanier soutient par exemple qu'en Europe, plusieurs types de rapports entre métropoles et territoires environnants existent :

« Dans le noyau central de l'Europe (dorsale médio-européenne malheureusement affublée du nom de 'banane bleue') le système de villes est, comme on l'a dit, en même temps un système de régions (...). En périphérie de ce cœur européen, les situations d'inégal développement entre une métropole et sa région restent plus classiques (qu'on songe par exemple à Toulouse dans sa région Midi-Pyrénées (...). Enfin, des régions plus 'christalleriennes' comme le grand ouest français, sont peut-être en train de passer d'une organisation en réseau hiérarchisé et emboîté, plus classiquement appelée 'armature' et destinée à relayer le 'commandement' métropolitain, à une organisation plus horizontale, de vraies complémentarités (...). »

Vanier, 2002, p.8

Ces approches rappellent que les inégalités territoriales s'inscrivent également dans des logiques régionales, tout en admettant que la métropolisation puisse fortement influencer les dynamiques de développement et que les régions les plus favorisées dans l'économie post-fordiste sont structurées autour de métropoles. La métropolisation ne disqualifie donc pas mécaniquement les villes moyennes à la période post-fordiste, et des reconfigurations territoriales plus complexes sont étudiées.

2.2.2. Restructurations économiques post-fordistes et recompositions régionales

En Europe, différents types de trajectoires régionales liées aux restructurations économiques post-fordistes ont été mises en avant. Les régions industrielles et manufacturières qui se sont développées durant la période fordiste sont confrontées à des délocalisations et des fermetures des unités de production, qui provoquent une hausse localisée du chômage. Plusieurs cas de figure ont été identifiés et étudiés. Les Midlands britanniques, le quart nord-est de la France, l'ouest de la Belgique ou la région de la Ruhr en Allemagne sont ainsi cités comme des cas de difficile reconversion vers d'autres secteurs économiques, où une crise durable a été observée (Brenner, 2004 ; Swyngedouw, 1991). Certaines grandes villes industrielles et centres de commandements fordistes comme Paris, Londres ou Amsterdam subissent des dynamiques de désindustrialisation et réindustrialisation, tandis que certaines régions proches de ces espaces concentrent de nouvelles industries post-fordistes (le corridor de la M4 à Londres, les alentours de Rotterdam ou de Frankfurt) (Brenner, 2004 ; Swyngedouw et Kesteloot, 1988). Des régions ou villes situées dans d'anciennes régions peu industrialisées et assez périphériques dans la période fordiste deviennent des lieux de croissance économique, comme pour les cas français de Grenoble, Montpellier, du Jutland au Danemark ou de la Toscane en Italie, tandis que des villes et régions de tradition industrielle renouvellent leur positionnement dans l'économie post-fordiste (Brenner, 2004). Ces quelques exemples illustrent pour le cas européen ce *“significant but not transformative shake-up in long-established regional divisions of labour and the formation of new and still highly unstable regionalization of national economies”* évoqué par E.W. Soja dès 1989 (p.173).

La nouvelle géographie économique américaine s'intéresse aux dynamiques régionales d'industrialisation (ou de réindustrialisation), considérées comme une forme particulière d'organisation spatiale des modes d'accumulation flexibles post-fordistes (Storper, 1997). Ces travaux, menés notamment au sein de l'École de Los Angeles par A. Amin, N. Thrift, P. Sunley et S. Storper, ont étudié les effets de la proximité dans les systèmes productifs post-fordistes mondialisés (Amin, 1998). Ils s'intéressent à des ensembles infranationaux en fort développement économique à partir des années 1980 : la Troisième Italie, Orange County et la Silicon Valley en Californie, la « Cité scientifique » de Saclay, la Haute-Savoie, la région de Toulouse, la région de Baden-Württemberg en Allemagne. M. Storper a, en particulier, montré l'importance des ressources relationnelles dans le développement de certaines régions, et l'ancrage géographique de ces ressources particulières (Amin, 1998 ; Storper, 1997). Ces travaux ont permis de discuter les mécanismes locaux produisant les « effets d'agglomération » des activités hautement qualifiées à partir des années 1980. Plutôt que limité à des logiques abstraites de proximité et de concentration, ces effets ont été mis en lien avec tout un ensemble de rapports sociaux localisés :

“the most general, and necessary, role of the region is as the locus of what economists are beginning to call ‘untraded interdependencies’, which take the form of conventions, informal rules, and habits that coordinate economic actors under conditions of uncertainty; these relations constitute region-specific assets in production. These assets are a central form of scarcity in contemporary capitalism, and hence a central form of geographical differentiation

in what is done, how it is done, and in the resulting wealth levels and growth rates of regions.»⁶⁰

Storper, 1997, p. 4-5

Les spécificités régionales (culture, savoir-faire historiques) et les relations d'interdépendance entre les acteurs économiques localisés à proximité les uns des autres dans ces territoires sont donc des conditions favorables à la réindustrialisation de certaines régions et à la mise en place de modes d'accumulation flexibles autorisant le développement de secteurs industriels de pointe. Ces résultats permettent de souligner les articulations entre espace et régimes, montrant les interactions entre configurations locales et restructurations globales.

Les restructurations économiques post-fordistes se traduisent donc par des processus de désindustrialisation et de déclin économique, de désindustrialisation-réindustrialisation, ou d'industrialisation, qui sont inégalement distribués dans l'espace et peuvent créer ou renforcer des disparités régionales.

2.2.3. Des disparités régionales également produites par des restructurations politiques et renforcées par les mouvements migratoires

Si le renforcement ou les transformations des disparités régionales ont été étudiés en géographie économique, d'autres approches, parfois plus anciennes, ont tenté d'appréhender ces phénomènes de façon plus systémique. E.W. Soja présente, dans le chapitre 7 de *Postmodern geographies*, les différentes approches du développement inégal des régions développées à partir des années 1970 (Soja, 1989). Il mentionne en particulier le travail de Mandel (1975), alors assez peu diffusé, qui s'attache à distinguer différentes formes de régionalisation du monde et des territoires nationaux, correspondant à différentes phases du capitalisme, dans un ancrage en géographie marxiste. Cette analyse du développement régional inégal dépasse cependant une interprétation uniquement économique, au profit d'une attention particulière à l'histoire, aux rapports de pouvoir entre pays (en tenant compte de la colonisation) et aux structures politiques et sociales de chaque époque. E.W. Soja reprend ce raisonnement pour la période d'après-guerre aux années 1970, que Mandel qualifie de « *Late Capitalism* » (Mandel, 1975), et qui se rapproche de ce qui a été désigné ici comme le régime fordiste. Il souligne que cette époque est marquée par une montée en puissance des objectifs d'équilibrages inter-régionaux dans les politiques nationales d'aménagement, qu'il désigne comme du « *Keynesian regional planning* » (*ibid.*, p.168), en prenant l'exemple de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la France et des États-Unis. La réorientation du programme britannique *New Towns* vers une lecture plus régionale des disparités, l'émergence de la DATAR (acronyme qui initialement signifie « Direction pour l'aménagement du territoire et l'action régionale »), la politique italienne en faveur du Mezzogiorno ou celles des États-Unis en faveur des Appalaches sont ainsi citées comme des

⁶⁰ « le rôle le plus général et le plus nécessaire de la région est d'être le lieu de ce que les économistes commencent à appeler les 'interdépendances non marchandes', qui prennent la forme de conventions, de règles informelles et d'habitudes qui organisent la coordination des acteurs économiques dans des conditions d'incertitude ; ces relations constituent des ressources spécifiques à la région dans le domaine de la production. Ces ressources constituent une rareté majeure dans le capitalisme contemporain, et donc une forme essentielle de différenciation géographique dans ce qui est produit, dans la manière dont cela est produit, et dans les niveaux de richesse et les taux de croissance des régions qui en résultent. »

politiques nationales de rééquilibrage des inégalités régionales (*ibid.*). Les politiques d'aménagement keynésiennes (1.2.1, 1.2.3), peuvent donc être lues comme des politiques de rééquilibrage du développement régional inégal. E.W. Soja (1989), d'une façon similaire à N. Brenner (2004) par la suite, souligne que la crise du fordisme et l'émergence des modes d'accumulation flexibles post-fordistes sont associées à une recomposition des politiques nationales d'aménagement, qui laissent de côté ces objectifs de rééquilibrage régional. Ce qui a été présenté plus tôt comme un glissement des politiques nationales d'aménagement redistributives vers des politiques nationales spatialisées de compétitivité et de métropolisation (1.2.3) peut donc aussi se lire comme un délaissement des politiques nationales de lutte contre les disparités régionales. Une lecture politique du territoire comme un réseau de villes qui doivent peser dans la concurrence mondiale se substitue ainsi à une lecture du territoire comme un ensemble de régions à équilibrer.

Ce passage au second plan des enjeux de rééquilibrage régionaux s'observe au cours des années 1990 en France, et s'illustre par l'abandon progressif des schémas sectoriels d'aménagement visant le désenclavement et l'équipement de régions périphériques au profit de politiques plus sélectives stimulant la croissance et la compétitivité de certains territoires (2.1.2). Une transition similaire s'observe aussi dans les politiques européennes. Dès 1975, les politiques de cohésion, dont l'objectif est de réduire les disparités régionales, sont créées dans un contexte d'élargissement de l'Union et d'ouverture du marché intérieur (Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b, chap.7). Si cette politique cible au départ les régions en « retard » de développement, elle évolue au fil du temps, et en particulier au cours des années 2000 :

« (...) une vision moins keynésienne et de nouveaux objectifs de la Commission, en faveur d'une Europe plus compétitive, mais moins attentive aux déséquilibres régionaux à l'intérieur des pays membres, ressortent de la nouvelle architecture des fonds, mise en place à partir de 2007. (...) La mise en condition de compétitivité est privilégiée, par rapport aux politiques antérieures, qui soutenaient plus la création d'équipements et d'infrastructures. Cette vision plus axée sur la convergence et la compétitivité considère qu'il faut concentrer les efforts sur les pays les plus pauvres, quitte à ce que ce soit dans les zones les plus riches de ceux-ci, les plus aptes à s'insérer rapidement dans l'économie mondialisée, en supposant que le jeu du marché, en ce compris le marché du travail, assurera ensuite les ajustements nécessaires, par exemple par des mouvements migratoires intérieurs ou par des phénomènes de diffusion du progrès de proche en proche. »

Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b, p.223

Ces restructurations politiques, qui ont lieu dans une période de transformations économiques où les difficultés de certaines régions s'approfondissent, peuvent donc renforcer des processus de déclin régional.

Le redimensionnement des États et la réduction du poids du secteur public constituent également des restructurations politiques post-fordistes majeures, qui ont été étudiées pour leurs effets territoriaux notables. En particulier, la répartition des services publics a, dans plusieurs pays, été pensée comme un outil de redistribution et de rééquilibrage des disparités régionales, dans le cadre des politiques keynésiennes d'aménagement des Trente Glorieuses. Ces

référentiels et principes essentiels dans la distribution spatiale des services publics sont progressivement abandonnés avec la crise du fordisme et l'adoption de réformes du secteur public inspirées du New public management visant prioritairement la rationalisation des dépenses et l'instillation de logiques issues du secteur privé dans les administrations publiques (1.2.3). Les réformes de l'administration peuvent faire évoluer les services publics de deux manières : dans leur répartition géographique ou dans leurs modes de gestion – par la performance, privé, libéralisé, public ou encore dématérialisé. Ces deux types d'évolution se manifestent dans différents pays, et plusieurs travaux ont mis en lumière leurs conséquences différenciées en fonction des territoires, ainsi que leurs effets sur le renforcement des inégalités territoriales (Chouraqui, 2020)⁶¹.

En France, à partir de 2007, la reprise des principes du New public management (NPM) s'intensifie avec le dispositif de Révision générale des Politiques publiques (RGPP). Le dispositif de réforme a eu lieu en deux phases (2007 et 2010) et a été porté au plus haut niveau de l'État, de façon très centralisée. La RGPP s'appuie sur un dispositif d'examen dont le but est de repérer ce qui « ne fonctionne pas, fonctionne mal ou fonctionne à un coût jugé disproportionné et cela toujours en fonction des critères posés » (Lafarge, 2010, p. 756). Plusieurs réformes découlent de la RGPP, comme la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), qui a pour but de réorganiser les services déconcentrés de l'État, ou encore la réforme des cartes des services judiciaires, militaires, de gendarmerie et hospitaliers (De Legge, 2011). La RÉATE a conduit à une concentration et une refonte des services déconcentrés de l'État à l'échelon régional : les services auparavant localisés dans les préfetures ou sous-préfetures départementales ont donc été supprimés ou déplacés vers les capitales régionales. L'objectif central des nouvelles cartes de services publics est l'optimisation des dépenses de l'État et la réduction des investissements publics là où ils sont les plus coûteux et les moins rentables. Les services peu fréquentés par les usagers sont ciblés, puisque leur ratio coût/usage est particulièrement fort. Ces mesures, ajoutées au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, ont donc des conséquences très lourdes sur les services publics et leur répartition territoriale. En France, des approches quantitatives cherchant à appréhender l'érosion de l'offre des services publics au sein de la hiérarchie urbaine et des municipalités françaises ont montré que les espaces ruraux, les petites villes, les villes de montagne ou encore certaines sous-préfetures ont été particulièrement touchés par des fermetures (Encadré 2). Ces fermetures dégradent l'accessibilité à certains services pour les résidents, en créant par exemple des disparités territoriales dans l'accès au droit ou à la santé. Le rapport De Legge ou les travaux de F. Taulelle soulignent par ailleurs les conséquences locales de ces fermetures, en mobilisant des concepts comme l'effet « boule de neige » ou « domino » (De Legge, 2011 ; Taulelle, 2012, 2017). Ces effets en chaîne expliquent que la fermeture d'un service public puisse entraîner d'autres, et ainsi avoir des impacts négatifs sur « l'économie locale, l'emploi et la vitalité démographique du territoire frappé » (De Legge, 2011, p. 147). La fermeture d'une gendarmerie conduit par exemple au départ de familles et peut donc induire la fermeture d'une école (Taulelle, 2012). D. De Legge (2011) souligne, à l'aide de plusieurs exemples (Barcelonnette, Dieuze, Guéret) que cet effet est particulièrement fort dans les petites villes. Si

⁶¹ Les paragraphes suivants ont été construits à partir d'un article publié dans les Annales de géographie (Chouraqui, 2020).

le niveau régional n'est pas au cœur de ces travaux français sur les effets territoriaux des réformes des services publics, leurs résultats suggèrent que les régions les plus rurales et isolées sont les plus fragilisées par ces transformations (Encadré 2).

Encadré 2 : La rétraction des services publics dans les espaces ruraux et villes petites et moyennes françaises

L'analyse de A. Barczak et M. Hilal (2017) montre que les services publics se maintiennent en moyenne mieux que les commerces jusqu'aux années 1990, mais que, depuis, « leur repli est quasi généralisé : il touche toutes les régions françaises et fragilise surtout les communes rurales et les petites villes » (p. 31). Leur analyse porte sur une quinzaine de services différents⁶², et permet de constater l'évolution de la part des communes équipées entre 1980 et 2013, le type de commune affecté par des disparitions de services ainsi que l'évolution des temps d'accès. Cette analyse montre qu'une majorité des services publics étudiés est touchée par un repli, exprimé par une réduction du nombre de communes équipées. Ce repli pénalise souvent les petites communes, comme c'est le cas pour les bureaux de poste ou les écoles élémentaires, pour lesquelles la taille moyenne des communes affectées par une disparition est inférieure à 1 000 habitants. Les petits pôles urbains sont aussi touchés : c'est le cas pour les maternités ou les perceptions, où la taille moyenne des communes concernées par une fermeture est de 12 000 habitants. Dans l'ensemble, les auteurs soulignent que les fermetures affectent surtout les petites communes rurales et les petites villes, ce qui semble donc témoigner d'un mouvement de concentration des services publics vers les plus grandes villes. Des analyses plus récentes sur l'évolution de la présence des hôpitaux et des tribunaux au sein des villes françaises confirment ces tendances et apportent des éléments d'analyse complémentaires (Baudet-Michel et al., 2019, 2021 ; Conti, Baudet-Michel et Le Neindre, 2020). En effet, les situations de disparition de la totalité des lits d'hôpitaux et des tribunaux concernent davantage les aires urbaines de moins de 50000 habitants que les autres villes entre 2000 et 2016. Les petites villes sont donc les plus fragilisées par ces tendances. Les villes moyennes, quant à elles, sont davantage concernées par la diminution de la présence de ces services.

Les modes de gestion des services publics ont également évolué avec les réformes, et, pour le cas français, avec l'évolution des réglementations européennes concernant les services d'intérêt économique général (SIEG) (Bauby, 2012)⁶³. Parmi ces évolutions, on peut citer la multiplication des privatisations ou des libéralisations des services publics, ou leur dématérialisation.

En France, la libéralisation de la Poste a été appréhendée dans ses dimensions territoriales par Y. Fijalkow et F. Taulelle (2012). Cet exemple montre comment les logiques de répartition d'un

⁶² Les écoles primaires, maternelles, collèges, bureaux de poste, perceptions, gendarmeries, maternités, hôpitaux, gares, piscines, services publics de l'emploi (ANPE puis Pôle Emploi), médecins généralistes, pharmacies et maisons de retraite

⁶³ Le traité de Rome (1957) précise que les règles de la concurrence ne s'appliquent pas aux « services d'intérêt économique général » (SIEG) (Bauby, 2012), et crée du même coup un vocabulaire commun à tous les pays du traité pour parler des services de nature économique, mais dont la gestion est soumise au principe d'intérêt général, à l'exemple des réseaux d'eau, d'électricité ou de communication (ibid.). En 1986, l'adoption de l'Acte unique marque un tournant dans l'eupéanisation des SIEG, dont le vecteur principal est leur libéralisation. En 2009, le Traité de Lisbonne et ses protocoles annexes introduisent la notion de « service non économique d'intérêt général » (SNEIG) pour évoquer les services publics non marchands (à l'exemple de l'éducation, de la santé ou des services civils). Alors que les SNEIG ne doivent pas respecter les règles du marché intérieur et de la concurrence, pour les SIEG, les règles de la concurrence/du marché intérieur doivent s'appliquer, à moins qu'elles fassent obstacle à la bonne fourniture du service.

service public libéralisé peuvent entrer en conflit avec les principes d'égalité ou d'équilibre territoriaux, et donner lieu à la création d'une nouvelle offre dégradée pour certains territoires. En 2008, la Poste prend le statut de société anonyme, et les services des colis et du courrier sont par la suite libéralisés (Fijalkow et Taulelle, 2012). Malgré ce statut, les missions de La Poste restent définies par la loi, et l'aménagement du territoire figure parmi elles, avec notamment une obligation de garantir que 90 % de la population se trouve à moins de 5 kilomètres d'un point d'accès au service (*ibid.*). Depuis les années 2000, les services postaux ont été restructurés, afin de répondre aux nouveaux objectifs de rentabilité, tout en maintenant un niveau de service minimal. La forme historique de présence de l'entreprise sur les territoires, les bureaux de Poste, a en conséquence fortement diminué au profit de nouveaux types de points de contact, moins coûteux. Les espaces ruraux sont particulièrement touchés par ces restructurations et par la disparition des services postaux traditionnels (*ibid.*).

La dématérialisation des services publics est une autre forme de service public développée durant les dernières décennies. Cette forme de service public est souvent présentée comme une solution pour simplifier les procédures, pour réaliser des économies ou encore comme un compromis entre égalité territoriale et viabilité économique. Les risques d'une « déshumanisation » du service public du fait de la multiplication des procédures dématérialisées et de la réduction des lieux d'écoute et de suivi individuel constituent l'une des critiques principales de ces dispositifs (De Legge, 2011). Au niveau territorial, cette dégradation de l'offre en service public touche encore une fois plus fortement les espaces ruraux, qui sont les plus ciblés par ces mesures.

Le ralentissement des politiques publiques de lutte contre les disparités régionales pourrait donc contribuer à la fragilisation de certains territoires, dans un contexte où les restructurations économiques reconfigurent l'inégal développement des régions. Les mouvements migratoires sont un troisième mécanisme par lequel les disparités régionales sont progressivement recomposées, à partir de la fin du 20^e siècle. L'analyse des mobilités résidentielles en Europe montre en effet différents mouvements migratoires au fil du temps, qui contribuent à certaines disparités territoriales (Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b). Durant la période fordiste, ces mobilités ont dans un premier temps contribué à alimenter l'urbanisation, avec un exode rural important, puis la périurbanisation, avec des mouvements des villes-centres vers les couronnes périphériques des agglomérations. La périurbanisation se poursuit au cours des décennies suivantes. À partir des années 1990, des mouvements migratoires interrégionaux émergent, et participent aux recompositions des disparités régionales, en renforçant d'anciennes divisions ou en en créant de nouvelles :

« Parmi les logiques ancrées dans des temps longs, citons les mouvements du sud vers le nord en Italie, du nord vers le sud en Grande-Bretagne ou dans les pays nordiques, qui se perpétuent. L'Allemagne connaît un double mouvement, de l'est vers l'ouest, du nord vers le sud. En France, pour la première fois de son histoire, l'Île-de-France a cessé d'être globalement attractive, même si elle continue d'attirer les jeunes adultes en début de parcours professionnel. Mais les jeunes familles formées la quittent pour le sud et l'ouest, alors que le nord et le nord-est confirment et amplifient leur caractère répulsif »

Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b, p.232

Dans le cas français, les mouvements migratoires depuis et vers l'Île-de-France sont difficiles à interpréter, et ne sont pas nécessairement contradictoires avec les processus de métropolisation,

car ils peuvent notamment s'expliquer par un étalement urbain plus fort, au-delà des limites franciliennes. D'autres mouvements migratoires semblent en revanche accompagner les dynamiques économiques régionales, puisque les régions en déclin industriel du quart nord-est enregistrent des soldes migratoires négatifs. À l'inverse, le sud et l'ouest du territoire deviennent plus attractifs, ce qui participe à recomposer les inégalités régionales françaises.

La prise en compte des inégalités interurbaines, qui évoluent sous l'effet des mouvements de métropolisation et de décroissance urbaine, ne suffit donc pas à rendre compte des recompositions territoriales observées depuis la crise du fordisme. Les restructurations économiques, politiques et sociales qui ont accompagné cette crise ont en effet également recomposé les inégalités régionales, qui constituent un niveau d'analyse indispensable pour appréhender les évolutions des villes moyennes. La section suivante propose une synthèse des principaux processus de différenciation régionales observées en Europe et en France, qui sont nécessaires pour éclairer et nuancer les inégalités interurbaines. Les dynamiques des villes sont ainsi à replacer selon leur position dans la hiérarchie urbaine, mais aussi selon leur localisation régionale.

2.2.4. *Recompositions des disparités régionales européennes et françaises*

Les disparités infranationales entre régions et leur évolution concomitante aux recompositions des systèmes productifs et politiques associées à la crise du fordisme ont fait l'objet de plusieurs travaux. Au cours des années 1980, certains observent que d'anciennes divisions entre régions centrales et périphériques durant la période fordiste s'effacent ou sont remises en question (Soja, 1989, chap.7). C'est particulièrement le cas des anciennes régions d'industrialisation fordiste, qui pour certaines déclinent, alors que des régions peu industrialisées jusqu'alors concentrent de nouveaux districts typiques des modes d'accumulation flexibles (*ibid.*). Si ces évolutions ont pu amener à conclure à une inversion de certaines disparités régionales historiques, comme entre la *Frostbelt* et la *Sunbelt* américaines, E.W. Soja souligne la multiplicité des trajectoires régionales et la complexité de ces recompositions, qui s'opèrent selon différentes temporalités et parfois de façon spatialement fragmentée (*ibid.*). La crise du fordisme entraîne dans tous les cas des recompositions des disparités régionales, qu'il s'agit de présenter ici pour le cas européen et français.

En Europe, les disparités entre la dorsale très développée et densément urbanisée, des régions métropolisées et des espaces plus périphériques aux niveaux de développement inégaux ont été soulignées dans différents travaux (Brunet, 1997, 2002 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b). L'analyse de données statistiques proposée dans *La production des espaces économiques* (Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b) permet une mesure plus systématique de ces disparités. À partir de méthodes de classifications des NUTS 2 et 3⁶⁴, les

⁶⁴ 654 unités spatiales ont été analysées au total. Les auteurs procèdent en deux étapes. Après une première typologie à l'échelle des NUTS 2 et 3, ils ont ajusté et élargi les maillages européens utilisés, en complétant les résultats par des analyses dynamiques afin de mieux faire ressortir certaines recompositions régionales intervenues depuis la crise du fordisme.

auteurs proposent de découper l'espace européen en différents secteurs régionaux. Les variables étudiées prennent en compte le développement économique des régions (part du PIB par secteur, brevets déposés, PIB/habitant), le niveau d'urbanisation (indicateur composite sur la ville principale de l'unité spatiale, qui permet de qualifier son niveau de métropolisation) et les caractéristiques sociales des résidents (taux de chômage). Les auteurs proposent à partir de ces traitements une « division sommaire de l'Europe en grands ensembles structurels » (Figure 15), qui est utile pour saisir les principales disparités régionales qui structurent l'espace européen, et dans lesquelles les régions et villes françaises s'insèrent.

Les régions métropolitaines et non-métropolitaines « technologiques » forment, autour de l'espace rhénan, un continuum d'espaces économiquement développés et en croissance, très densément urbanisés. Dans cet espace central, certaines régions sont structurées autour d'une métropole (Bruxelles, Londres, Francfort, Paris ou la conurbation Randstad Holland, par exemple), tandis que d'autres sont organisées autour de grandes villes moins globalisées, de capitales régionales et de villes moyennes marquées par la présence d'industries de pointe et/ou de services financiers aux entreprises, qui, bien qu'en proportion moins importante que dans les régions métropolitaines, sont élevés au regard du reste de l'Europe. Le sud des Pays-Bas, la Flandre belge, le sud de l'Allemagne et la Suisse entrent par exemple dans cette catégorie des espaces centraux « technologiques » non-métropolitains.

À proximité immédiate, d'autres régions appartenant à ces « espaces centraux » européens présentent des trajectoires très différentes. Il s'agit en particulier des régions centrales de veille industrielle. Spécialisées de longue date dans l'industrie extractive et dans l'industrie lourde, le développement de ces régions s'est souvent renforcé à l'ère fordiste, mais celles-ci connaissent un déclin économique massif, dû aux délocalisations ou à la fin de l'extraction charbonnière. Ces fermetures entraînent une crise sociale, provoquée par la hausse du chômage et l'émigration d'une partie de la population vers des régions métropolitaines. Ce profil concerne, en France, le Nord, les Ardennes, une partie de la Meurthe-et-Moselle et de la Moselle. Les Midlands britanniques et une partie de la Belgique également à cette catégorie, tout comme la Ruhr, qui bénéficie néanmoins d'une trajectoire un peu plus favorable. Ces résultats font écho à ceux sur la décroissance urbaine, qui ont montré la concentration de ces villes dans ces régions de tradition industrielle (Wolff et al., 2013), et qui ont également mis en évidence l'existence de régions en décroissance au niveau européen (Baron et al., 2010 ; Morel-Doridat, 2021). Dans ces régions, des villes moyennes touchées par des processus de déclin urbain ont aussi été identifiées dans le cadre de différents travaux de recherche (Cattan et Saint-Julien, 1999 ; Dinh, 2018 ; Guéraud, 2018).

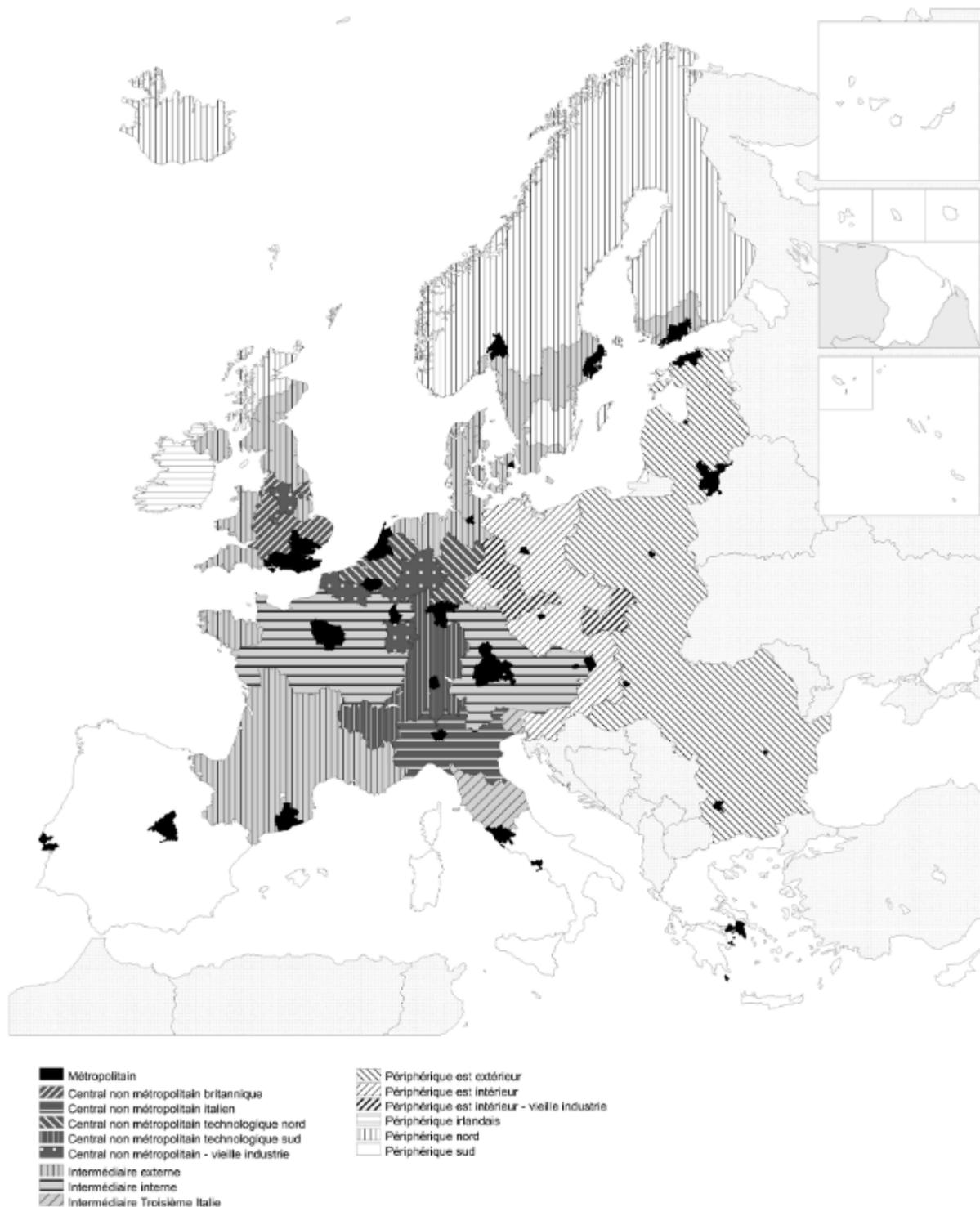
Les « espaces intermédiaires » européens sont situés autour de cette zone centrale, et sont caractérisés par des spécialisations et trajectoires économiques peu tranchées, mais qui peuvent se distinguer en différentes catégories. L'urbanisation de ces espaces est plus lâche, avec quelques capitales régionales et un réseau de villes petites et moyennes. Parmi elles, les zones de décentralisation industrielle fordiste sont saisissables, en particulier en France, où on peut identifier des espaces ayant été industrialisés sous l'effet des politiques d'aménagement et de décentralisation industrielle (1.2.3). Le grand Bassin parisien (voir « intermédiaire interne » sur la Figure 15) est concerné par ces modes d'industrialisation à la période fordiste. Il est marqué par un arrêt de ces dynamiques d'industrialisation dans les années 1980, lorsque ces politiques

sont progressivement abandonnées, puis par des fermetures et un déclin économique dû à des délocalisations d'industries vers les pays émergents et l'est de l'Europe. Des travaux de recherche sur des villes petites et moyennes de ces territoires ont montré que certaines sont touchées par des dynamiques de déclin urbain, à l'exemple d'Alençon, Flers, Argentan (Mondain, 2021), de Troyes (Dietrich, 2021) ou Châlons-en-Champagne (Miot, Morel Journal et Sala Pala, 2021 ; Roland, 2016). Au sein de ces espaces intermédiaires, les auteurs repèrent d'autres types de territoires, marqués par un tissu de PME dense, fonctionnant en réseau dans une logique marshallienne de « district », comme en Italie (2.2.2). Les autres espaces intermédiaires sont des espaces aux caractéristiques mixtes : certaines zones ont une économie orientée vers les secteurs du tourisme ou l'accueil de retraités (comme en Provence-Alpes-Côte d'Azur ou dans le sud-ouest de l'Angleterre) ; d'autres sont tournées vers le secteur de l'industrie agro-alimentaire, l'artisanat, où ont des spécialisations industrielles ancrées et anciennes ; d'autres enfin sont peu spécialisés. Au sein de ces différentes zones, les trajectoires des villes petites et moyennes semblent suivre celles de leurs espaces régionaux environnants. Dans leur travail sur les villes petites et moyennes européennes, N. Cattan et T. Saint-Julien (1999) soulignent ainsi que « tant vont les régions tant vont leurs villes petites et moyennes » (p.160), avec des contrastes entre celles localisées dans les régions européennes marquées par un développement du tourisme et des activités récréatives, particulièrement en Europe du Sud, et celles localisées dans d'anciennes régions industrielles en crise.

Les espaces périphériques sont localisés essentiellement au sud et à l'est de l'Europe. Au sud, ils sont hétérogènes et comprennent des territoires dominés par l'agriculture, peu peuplés, faiblement urbanisés et producteurs de richesse, mais également des zones industrialisées qui rattrapent les moyennes européennes. Vers le centre-est de l'Europe, l'arrêt des modes d'industrialisation socialistes a créé une crise profonde, bien que des disparités internes existent également.

Cette typologie montre l'hétérogénéité des dynamiques de développement de l'espace européen, avec des régions aux spécialités et niveaux de développement économique distincts et marqués par des réseaux urbains assez différenciés. L'Europe se structure ainsi autour d'un centre composé de métropoles et de régions densément urbanisées, tournées vers l'industrie technologique de pointe, d'espaces intermédiaires mixtes et d'espaces périphériques faiblement peuplés et ruraux. Si les espaces les plus centraux sont organisés autour de métropoles, tandis que les espaces les plus périphériques sont ruraux, il faut souligner l'hétérogénéité des régions intermédiaires et centrales, qui sont organisées autour de villes de second rang au niveau européen ainsi que d'un semis de villes petites et moyennes. Ceci met en évidence la diversité des villes petites et moyennes, dont les trajectoires semblent étroitement liées à leur localisation dans ces différents types de régions. Si ce point peut être souligné à partir d'exemples et d'études de cas (Cattan et Saint-Julien, 1999), il a peu fait l'objet d'études approfondies. L'analyse des trajectoires démographiques des villes européennes de moins de 50 000 habitants dans le cadre du projet de recherche TRADEVE constitue l'un des rares exemples d'analyse systématique des relations entre trajectoires régionales et des villes petites et moyennes (Gourdon et al., 2019). Ces recherches ont démontré un lien étroit entre dynamiques régionales et dynamiques démographiques des villes.

Figure 15 : Division sommaire de l'Europe en grands ensembles structurels



Source : Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b, p. 174

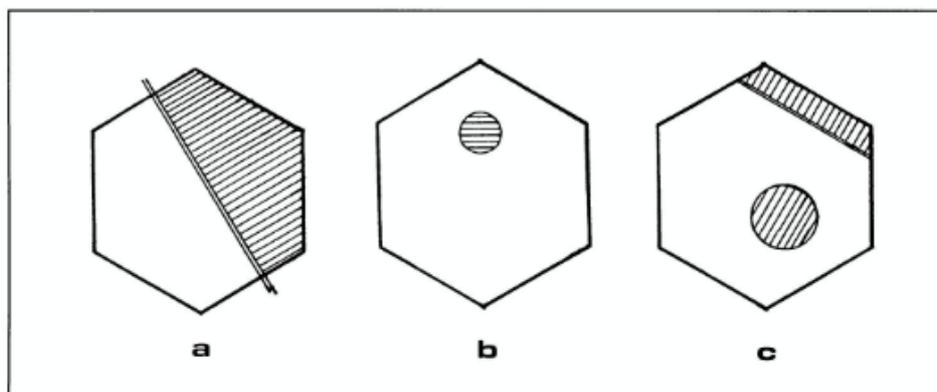
Les analyses proposées à l'échelle française permettent d'appréhender plus finement les restructurations régionales à l'intérieur du pays. En effet, les analyses précédentes, dans un

référentiel européen très hétérogène, peuvent lisser certaines différences importantes à l'échelon national. G. Benko décrit ainsi l'organisation du territoire français à la période fordiste selon différents grands types de régions, en se servant des maillages administratifs (Benko, 1993) :

- Les régions qui concentrent les pôles de décision, de conception et les activités financières et/ou technologiques de pointe : il s'agit de l'Ile-de-France et dans une moindre mesure de la région Rhône-Alpes
- Les régions de production qualifiée, qui présentent des spécialisations industrielles anciennes, qui sont renforcées ou évoluent dans la période fordiste, comme le Nord-Pas-de-Calais ou l'Alsace
- Les régions à dominante agricole, qui peuvent présenter localement des spécialisations artisanales ou industrielles, mais sont en majorité industrialisées selon des logiques de circuits de branche fordistes, pour l'exécution des tâches non qualifiées (assemblage, en particulier), comme le Centre et la Bretagne.
- Les régions touchées par un exode rural massif, non industrialisées, comme certaines parties de la région Midi-Pyrénées ou du Languedoc-Roussillon.

L'auteur remarque la différenciation de ces ensembles régionaux durant les Trente Glorieuses, mais souligne que celle-ci évolue avec la crise du fordisme. La Figure 16 présente les trois contrastes majeurs du territoire français. La polarisation parisienne et de la région Rhône-Alpes se maintiennent et se renforcent avec des effets de concentration et de métropolisation, notamment pour le cas de Paris. D'autres espaces de croissance économique émergent dans la région PACA et dans le Sud-Ouest, autour d'un semis de capitales régionales et de villes petites et moyennes, tandis que les régions particulièrement développées dans des logiques de branche ou de l'industrie plus qualifiée à la période fordiste subissent un déclin économique important. E. Swyngedouw (1991) pose des conclusions similaires lorsqu'il étudie ces recompositions territoriales à partir d'une analyse de l'évolution de variables économiques dans les régions administratives françaises entre 1975 et 1982, et souligne un glissement des régions de croissance économique du nord-est vers le sud-ouest du pays, bien que certaines régions traditionnellement productrices de richesses comme l'Ile-de-France et la région Rhône-Alpes renforcent en même temps leur développement.

Figure 16 : Les trois contrastes majeurs de l'espace économique français a) Nord-est/Sud-ouest, b) Paris-Province, c) Fordiste et autres régions



Source : Benko, 1993, p.92 (titre original en anglais : « The three major contrasts of the French space economy a) Northeast-Southwest, b) Paris-Provinces, c) Fordist and other regions »).

Moins développées que l'étude des villes, et peu mises à jour dans la période récente, ces analyses sur les régions rappellent que si les restructurations post-fordistes durcissent les inégalités entre villes du fait notamment de la métropolisation, ces inégalités sont aussi ancrées dans des ensembles territoriaux plus vastes, dont les dynamiques sont très diverses. Dépendantes de trajectoires historiques sur le temps long, ces recompositions sont également influencées par les changements économiques, politiques et sociaux intervenus depuis la fin du 20^e siècle. Dans ce sens, les dynamiques des villes moyennes sont à considérer au regard de leur position dans la hiérarchie urbaine et de leur localisation régionale.

2.3. Permanences et recompositions à l'échelle infra-urbaine

D'autres formes de restructurations spatiales post-fordistes concernent l'échelon infra-urbain. La périurbanisation est une forme d'urbanisation qui émerge durant la période fordiste et qui se poursuit encore aujourd'hui. Ces processus d'étalement, caractérisés par le développement résidentiel et commercial des périphéries des villes, ont été documentés pour l'ensemble des villes françaises. Dans les grandes villes, ces mouvements vers la périphérie s'accompagnent de dynamiques inverses, qui contribuent à des transformations sociales et urbaines des centres. Ce mouvement de réinvestissement des centres semble nouveau, et étroitement lié à la place des villes dans l'économie post-fordiste. Ce type de dynamique a en revanche été très peu documenté en dehors des grandes villes, et en particulier dans les villes moyennes. On peut ainsi penser que la périurbanisation des villes moyennes pourrait fragiliser leur centralité, en l'absence d'un réinvestissement des centres, qui constituerait une dynamique spécifiquement métropolitaine.

L'analyse des transformations infra-urbaines induites par la fin du fordisme a été particulièrement portée par l'école de Los Angeles, dont les travaux nombreux sur cette ville ambitionnent d'élaborer un modèle de Los Angeles, par opposition aux modèles de Chicago, Détroit ou Pittsburgh, qui sont des villes américaines représentatives de l'ère fordiste (Soja, 1998). Le travail d'E. Soja sur Los Angeles (Soja, 1989, chap.8-9, 1998) vise plus particulièrement à étudier les transformations urbaines observées entre les années 1960 et le début des années 1990 dans cette ville, pour qualifier de façon plus générale les dynamiques d'urbanisation post-fordistes⁶⁵. Cette montée en généralité est justifiée par l'idée selon laquelle cette ville, qui est la plus grande métropole américaine (Scott et Soja, 1998), est « toujours à l'avant-garde de nouvelles formes d'urbanisation »⁶⁶ (Soja, 1998, p. 426), et donc un miroir des transformations contemporaines des formes urbaines et des crises, notamment sociales, qui se déroulent dans ces espaces.

⁶⁵ Ce travail est également orienté vers l'analyse des crises sociales et des événements violents qui ont eu lieu dans cette ville en 1965 (*Watts riots*) et 1992, que nous plaçons au second plan ici.

⁶⁶ « always at the forefront of new urbanization trends »

Au début des années 1960, la ville est marquée par une suburbanisation massive et un déclin de son centre urbain, qui ont débuté les décennies précédentes. Le centre et les périphéries présentent des dynamiques opposées, avec une dégradation importante du bâti, en même temps qu'une permanence de certaines fonctions administratives, et une concentration de populations noires socialement défavorisées dans le centre de la ville, d'une part, et un développement industriel et résidentiel massif des périphéries, appuyé par les politiques keynésiennes, d'autre part (*ibid.*). Les phénomènes de suburbanisation et de déclin urbain du centre, qui se sont développés dès le milieu du 20^e siècle aux États-Unis, sont considérés par l'auteur comme une forme d'urbanisation qui s'est fortement développée dans le cadre du régime d'accumulation fordiste. Les relations entre suburbanisation, ségrégation résidentielle et déclin urbain du centre ont été largement documentées dans les villes américaines au cours du 20^e siècle (Fol et Cunningham-Sabot, 2010 ; Massey et al., 2013 ; Massey et Denton, 1998), et plus particulièrement celles ayant accueilli une part importante de populations afro-américaines suite à la *Great migration* (1910-1970) (Massey et Denton, 1998 ; Sides, 2004). En dehors du cas américain, l'idée que l'étalement urbain constitue une forme d'urbanisation étroitement liée au régime fordiste se retrouve dans certains travaux de géographie critique inspirés par l'École régulationniste (Swyngedouw et Kesteloot, 1988 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b). Si ces derniers insistent peu sur les trajectoires différenciées du centre et de la périphérie, ils soulignent que l'étalement urbain doit se comprendre au regard d'évolutions des structures socio-économiques (industrialisation et élévation du niveau de vie) et politiques (construction d'infrastructures de transports autorisant l'étalement urbain dans le cadre de politiques spatiales keynésiennes) du régime fordiste.

En France, on parle de périurbanisation pour désigner le phénomène d'étalement urbain qui se caractérise par une croissance démographique des couronnes périphériques des grandes villes à partir des années 1960, puis des couronnes de tous les pôles urbains à partir des années 1970 (Haran, Garnier et Baccaïni, 2018). Ce phénomène a été principalement analysé comme un reflet d'évolutions sociales, technologiques et des modes de consommation, ainsi que comme le résultat de politiques publiques (Bretagnolle, 2005 ; Lambert, 2015 ; Le Jeannic, 1997). L'évolution des modes de déplacements en faveur de la voiture individuelle, mais aussi les transformations du secteur agricole constituent ainsi des facteurs expliquant le développement de ces modes d'urbanisation périphérique (Bretagnolle, 2005 ; Idt, 2021). Ce mouvement est par ailleurs soutenu par des politiques de développement d'infrastructures de transports et de d'encouragement à l'accession à la propriété des ménages (Bretagnolle, 2005 ; Lambert, 2015). Au niveau local, il se comprend également au regard de jeux politiques, liés notamment à l'élaboration des documents de planification (Idt, 2021). La périurbanisation des activités économiques est moins marquée qu'aux États-Unis : alors que la population des communes périurbaines a augmenté de 75% entre 1962 et 1990, l'emploi n'y a globalement augmenté que de 7% (Le Jeannic, 1997). Néanmoins, ce phénomène a touché les commerces, ce qui découle également de la diffusion d'une logique industrielle au sein de ce secteur (Madry, 2016). Le développement de la grande distribution, des commerces de grandes surfaces et discount se traduit spatialement par des implantations dans les périphéries des villes (Buhnik, 2018).

Aux États-Unis comme en Europe et en France, la périurbanisation n'est pas un phénomène propre à l'ère fordiste, et se poursuit au cours des 20^e et 21^e siècles. À Los Angeles, par exemple, la croissance urbaine périphérique se poursuit à partir des années 1970, et se traduit par de

nouveaux développements résidentiels et d'entreprises encore plus loin du centre, parfois dans des polarités périphériques constituées de petites villes satellites (Soja, 1998). Pour E. Soja, ces transformations illustrent les logiques de « décentralisation » ou d'« urbanisation périphérique » (*ibid.*, p.435), étroitement liées au développement de nouvelles industries et propres à l'après-fordisme, qui font de cette ville un exemple paradigmatique des formes d'urbanisation de cette période (*ibid.*). Dans le contexte européen, la poursuite de la périurbanisation a également été interprétée comme un mode d'urbanisation et de localisation des activités économiques post-fordistes, qui s'implantent dans les centres métropolitains, mais aussi dans les espaces périurbains, en particulier pour les activités de « back-office » (tertiaire d'exécution), de logistique, de recherche ou de production des secteurs industriels de pointe (Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b). Ces implantations peuvent être spontanées, mais sont parfois encouragées par des politiques publiques, qui assurent l'accessibilité et la qualité des infrastructures de ces districts périurbains (voir par exemple, le projet du plateau de Saclay à Paris, 2.1.2).

Les travaux sur les restructurations urbaines post-fordistes soulignent parallèlement un mouvement de réinvestissement des espaces centraux des villes et de « recentrement », alimenté à la fois par les nouvelles fonctions économiques établies dans ces espaces centraux et par des politiques urbaines spécifiques de renouvellement urbain et de conversion du patrimoine industriel en friche (Chapitre 5, 1.) (Soja, 1989, chap.7 ; Swyngedouw et Kesteloot, 1988). Un changement social de ces espaces est également souligné, et mis en lien avec le marché du travail de ces espaces urbains, qui serait dorénavant séparé entre des emplois très qualifiés et très peu qualifiés, avec peu de niveaux intermédiaires, créant ainsi des formes de ségrégation résidentielle contrastées (Sassen, 1991 ; Soja, 1989, chap.7). Ces contrastes s'observent en particulier dans les centres des métropoles :

« Ces activités métropolitaines motrices exigent une main-d'œuvre de haute qualification, alors qu'à l'inverse les activités banales régressent. Il en résulte que, malgré leur dynamisme, des régions métropolitaines peuvent enregistrer des taux de chômage très élevés dans les quartiers qui abritent les populations les moins qualifiées, en particulier celles issues de l'immigration récente. Selon les cas, ces quartiers sont plutôt concentrés dans de grands ensembles de banlieue ou situés dans les zones centrales dégradées. Mais une compétition se développe pour l'appropriation et la rénovation de ces dernières, soit du fait d'une expansion spatiale du tertiaire central, soit dans le chef de nouvelles fractions des classes moyennes et aisées ou intellectuelles, travaillant tant dans le secteur tertiaire international que dans les activités éducatives, scientifiques ou artistiques et les industries créatives, friandes de localisations centrales, cosmopolites, voisines des lieux culturels majeurs, mais aussi alternatifs. »

Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b, p. 20

Des dynamiques d'embourgeoisement et d'éviction des catégories populaires ont été constatées dans les métropoles de différents pays (Easton et al., 2020 ; Guibard, 2021), dans un contexte de financiarisation de leurs marchés immobiliers (2.1.1) et de gentrification (Chabrol et al., 2016 ; Clerval, 2016 ; Collet, 2015 ; Tissot, 2012 ; Van Criekingen, 2008). En France, ces

processus de gentrification favorisent une organisation socio-spatiale des grandes villes selon des logiques centre-périphéries. F. Cusin (2016) a étudié cette organisation au prisme des prix immobiliers, et a montré que les plus grandes villes françaises sont largement caractérisées par des prix en moyennes plus élevés dans leurs centres que leurs périphéries, à l'exception de l'aire urbaine d'Aix-Marseille.

La plupart des travaux sur ces processus de réinvestissement des centres se focalisent néanmoins sur des exemples métropolitains, et très peu de recherches s'intéressent aux évolutions sociales des centres des villes petites et moyennes. Les travaux d'E. Guéraud, ainsi que ceux sur la dévitalisation des centres-villes suggèrent l'existence de logiques différentes dans les villes moyennes, où on observe plus fréquemment des dynamiques de déclin urbain et paupérisation du centre que de gentrification et de réinvestissement (Berroir et al., 2019 ; Buhnik, 2018 ; Guéraud, 2018). Les liens étroits entre réinvestissements des centres et dynamiques de financiarisation de l'immobilier (2.1.1) laissent également penser que ces processus concernent plus fortement les grandes villes que les niveaux inférieurs de la hiérarchie urbaine. Les villes moyennes seraient donc, comme les autres villes françaises, concernées par des processus de périurbanisation résidentielle et commerciale, mais ces derniers ne seraient pas compensés par des mouvements de réinvestissement des centres, qui seraient plus spécifiques aux grandes villes.

Dans ce cadre, la périurbanisation a été interprétée comme étroitement liée aux situations de dévitalisation des centres-villes observées dans les villes moyennes. La fragilisation des fonctions commerciales et résidentielles du centre-ville se manifestent principalement par des phénomènes de vacance (du logement, des commerces), mais aussi par la paupérisation ou l'affaiblissement démographique de ces espaces centraux (Baudet-Michel et al., 2017 ; Berroir et al., 2019 ; Buhnik, 2018). Les travaux sur l'érosion de la diversité commerciale des villes de moins de 100 000 habitants réalisés dans le cadre du programme « Rétraction des commerces et services dans les villes petites et moyennes » ont permis de mesurer ces phénomènes sur le temps long (Baudet-Michel et al., 2019 ; Delage et al., 2020). Les résultats des analyses ont montré que parmi ces villes, celles de 10 000 à 100 000 habitants sont les plus touchées par un déclin de l'érosion de la diversité commerciale au cours des années 1980 : leurs communes représentent alors 40% du total des communes dont la diversité commerciale décline, ce qui semble étroitement lié à la présence et au développement d'une polarité commerciale en périphérie (Delage et al., 2020). Au sein des agglomérations des villes petites et moyennes, les communes centres enregistrent également un pic de l'érosion de la diversité de leurs commerces au début des années 2000 (*ibid.*), ce qui fait écho aux résultats des travaux sur la vacance commerciale dans les centres-villes, qui ont montré que ces espaces sont particulièrement touchés (Madry, 2013 ; Madry et Bouvier, 2017 ; PROCOS, 2016). Ces résultats suggèrent que les villes moyennes ont connu, comme les grandes villes, un développement commercial périphérique autour des années 1980, mais que celui-ci a contribué à des phénomènes de dévitalisation commerciale de leurs centres, ce qui constituerait une spécificité par rapport aux grandes villes. Ceci pourrait s'expliquer par l'absence de processus de gentrification, dont les effets sur le renouvellement des commerces ont été étudiés (Berroir et al., 2015), par une accessibilité facilitée aux espaces périphériques pour les habitants du centre par rapport aux grandes villes, ou par le déclin démographique des espaces centraux sous l'effet de la périurbanisation résidentielle dans ces villes, qui contribueraient à une évasion commerciale en dehors des centres des villes moyennes. Des études de cas sur des villes moyennes en

décroissance ont par ailleurs permis de documenter la fragilisation globale de leurs centres-villes, à la fois touchés par une dévitalisation commerciale, une dégradation du tissu urbain, des pertes et une paupérisation de la population, interprétées comme étroitement liées aux dynamiques d'étalement urbain (Berroir et al., 2019 ; Chouraqui et al., 2021 ; Chouraqui, Cocagne et Rousseaux, 2017 ; Dinh, 2018). Dans les anciens bassins miniers et industriels, les processus combinés de désindustrialisation et de périurbanisation semblent en particulier conduire à une fragilisation globale du centre-ville, à l'exemple des cas de Béthune, Valenciennes, Douai et Lens, où on peut par exemple observer une vacance des commerces, mais aussi plus généralement du bâti, dans un contexte plus large de déclin démographique et de fragilisation sociale de la commune centre (Dinh, 2018).

Alors que les modes d'urbanisation post-fordistes sont caractérisés, dans les grandes villes, par des dynamiques combinées d'étalement périphérique et de réinvestissement des centres, ce double mouvement semble moins marqué dans les villes petites et moyennes, où une fragilisation des fonctions résidentielles et commerciales du centre a été mesurée dans différents travaux de recherche. Ces types de restructurations post-fordistes, qui semblent se traduire inégalement selon les niveaux de la hiérarchie urbaine, pourraient donc contribuer aux situations de déprise des villes moyennes.

Conclusion du chapitre 2

La transition d'un régime d'accumulation fordiste vers un régime post-fordiste s'exprime donc, pour le cas français, par des transformations multiples des politiques publiques, de l'économie, et des modes d'urbanisation, qui induisent des recompositions spatiales variées susceptibles de fragiliser les villes moyennes françaises. Tandis que la métropolisation contribue à renouveler les inégalités interurbaines, en remettant en cause le rôle économique et politique qu'avaient les villes moyennes dans le système de production fordiste, elle crée aussi des dynamiques de développement régional, dans lesquelles des villes moyennes peuvent s'inscrire. Si les inégalités interrégionales sont recomposées par le développement de métropoles à l'ère post-fordiste, il faut également souligner que des espaces régionaux non-métropolitains sont centraux dans les systèmes productifs de ce régime, et s'organisent autour de districts structurés au sein d'espaces ruraux, de villes petites et moyennes ou de capitales régionales. D'autres régions sont quant à elles touchées par un déclin démographique et économique étroitement lié à des processus de désindustrialisation sans reconversion de l'économie locale. Les travaux sur les recompositions des disparités interrégionales faisant suite à la crise du fordisme donnent donc une clé de lecture supplémentaire pour appréhender les situations hétérogènes des villes, qui ne dépendent pas systématiquement de leur niveau dans la hiérarchie urbaine. Enfin, les restructurations post-fordistes peuvent aussi être considérées au niveau infra-urbain, où on observe à la fois la permanence de dynamiques de périurbanisation héritées des Trente glorieuses et des processus de réinvestissement des centres. Ces derniers ne semblent néanmoins pas systématiques, et moins fréquents au sein des villes moyennes, ce qui suggère que la périurbanisation pourrait alimenter un déclin du centre dans ces villes.

Le terme de « ville moyenne en déprise » sera employé dans les chapitres suivants pour désigner ces villes fragilisées par des restructurations économiques, sociales ou politiques contemporaines qui font suite à la crise du fordisme. Cette expression est choisie pour refléter un positionnement théorique spécifique. Comme dans les travaux sur la « décroissance », il s'agit de lire ces situations locales au prisme de déterminants globaux. On pose donc que les restructurations post-fordistes ont des effets variés selon les régions et selon la position des villes dans la hiérarchie urbaine, qui pourraient mener à la fragilisation de certaines villes moyennes. Par fragilisation, on entend un processus de dégradation de la situation d'une ville au fil du temps. Cette situation, parfois acquise ou améliorée durant les Trente Glorieuses, peut s'apprécier de multiples manières : masse d'emplois, poids démographique, diversité d'équipements, de services, qualité du cadre de vie, composition sociale et niveau de vie moyen de la population.

Chapitre 3 : Les trajectoires contrastées des villes moyennes françaises

Le terme de « ville moyenne en déprise » a été défini au chapitre précédent pour désigner des villes moyennes fragilisées par des restructurations économiques, sociales ou politiques contemporaines qui font suite à la crise du fordisme. Dans les chapitres 3 et 4, il s'agit de mesurer ces phénomènes et de rendre compte de la diversité des formes qu'ils peuvent prendre au sein des villes moyennes.

Les fragilités sociales, économiques, démographiques ou immobilières des villes moyennes ont été étudiées selon différentes perspectives dans la littérature. Les travaux sur la décroissance urbaine ont souvent approfondi des études de cas permettant de révéler l'existence d'une crise locale multidimensionnelle dans certaines villes moyennes, comme Châlons-en-Champagne (Miot, Morel-Journel et Sala Pala, 2021 ; Roland, 2016), Montbéliard (Béal et Dormois, 2021), ou encore Nevers (Guérait, 2018 ; Warnant, 2023), Montluçon et Vierzon (Warnant, 2023). Des analyses quantitatives au niveau inter-urbain ont également été proposées, et se focalisent sur la dimension démographique (Béal, Cauchi-Duval et Rousseau, 2021 ; Cauchi-Duval, Cornuau et Rudolph, 2017 ; Glita, 2021 ; Gourdon et al., 2019), économique (Bretagnolle et al., 2019), ou explorent différentes dimensions de la décroissance urbaine (Guérait, 2018 ; Warnant, 2023 ; Wolff et al., 2013). Ces travaux ont permis de montrer la diversité des villes moyennes et reposent sur des méthodes diverses qui présentent chacune des apports pour l'étude de la décroissance urbaine. Tandis que certains de ces travaux permettent de comparer les villes moyennes aux autres niveaux de la hiérarchie urbaine, d'autres permettent d'appréhender la décroissance urbaine comme un phénomène multidimensionnel, ou à l'inverse se focalisent sur une dimension particulière pour approfondir l'analyse de la diversité des trajectoires de déclin (Bretagnolle et al., 2019 ; Cauchi-Duval, 2021 ; Glita, 2021 ; Gourdon et al., 2019).

Dans ce chapitre et le suivant, je m'inspire de ces différentes démarches et je tente de les croiser afin de combiner leurs apports. Je propose donc une démarche d'analyse des villes moyennes multi-dimensionnelle, mais prêtant une attention particulière à l'analyse des trajectoires des villes au cours du temps, et permettant de situer les évolutions des villes moyennes par rapport aux autres niveaux de la hiérarchie urbaine. Mon objectif diffère en partie des travaux précédents : plutôt que de focaliser l'attention uniquement sur les situations de cumul de difficultés et de décroissance urbaine, je cherche en effet à mettre en lumière d'autres situations de déprise urbaine. L'étude du niveau infra-urbain est un premier axe de recherche qui sera développé pour appréhender la diversité des formes de déprise urbaine. Cette piste a été explorée dans le cadre de l'ANR Altergrowth (Cauchi-Duval et Rudolph, 2018), mais a pour l'instant été très peu développée. Il semble pourtant que l'étude de la spatialisation des processus de déclin pourrait permettre de distinguer des formes de déprise urbaine où les difficultés rencontrées seraient plus ou moins diffuses ou concentrées à l'intérieur des villes. Le second axe de recherche adopté pour interroger la diversité des formes de déprise urbaine est l'étude des combinaisons de différents processus de fragilisation au sein des villes moyennes (Chapitre 4),

qui permet d'interroger l'existence de profils de déprise urbaine qui, à l'inverse de la décroissance urbaine, ne sont pas marqués par un cumul de difficultés.

Après avoir présenté le protocole méthodologique adopté ainsi que les principaux objectifs et étapes de l'analyse de données réalisée (1.), je détaille les résultats obtenus (2. à 4.). Ces résultats prennent la forme d'analyses successives des trajectoires démographiques, économiques, sociales et immobilières des villes françaises au fil du temps. Pour chacun des types de trajectoires explorés, on situe les villes moyennes par rapport aux grandes et petites villes en adoptant dans un premier temps une approche inter-urbaine. Dans un second temps, on approfondit l'étude des villes moyennes, en qualifiant notamment l'hétérogénéité de ces villes à l'échelon infra-urbain et en utilisant la cartographie pour observer d'éventuelles logiques régionales dans les trajectoires des villes moyennes.

SOMMAIRE DU CHAPITRE 3

1. Méthode d'identification de processus de déclin démographiques, économiques, sociaux et immobiliers au sein des villes françaises	123
1.1. Mesurer, distinguer et croiser des trajectoires de villes	123
1.1.1. Objectifs généraux	123
1.1.2. Principales étapes.....	124
1.1.3. L'analyse de séquence comme principal outil	126
1.2. Une analyse multi-échelons	131
1.2.1. Le niveau infra aire urbaine : un niveau d'analyse adapté pour l'étude des dynamiques de déprise dans les villes moyennes	131
1.2.2. Créer des typologies lisibles à l'échelle de l'aire urbaine pour les villes moyennes.....	136
2. Trajectoires d'évolutions démographiques	139
2.1. Des contrastes inter-urbains et infra-urbains importants	139
2.1.1. Classification des trajectoires démographiques de l'ensemble des tranches d'aires urbaines françaises	139
2.1.2. Croisement des résultats aux niveaux inter et infra-urbain : des types de trajectoires inégalement répartis selon les tranches et les types d'aires urbaines.....	142
2.2. Les trajectoires démographiques des villes moyennes : des configurations « démo-spatiales » dominantes et des différences régionales marquées	143
2.2.1. Résultats retravaillés pour les aires urbaines des villes moyennes : construction d'une typologie démo-spatiale.....	143
2.2.2. Cartographie de la typologie démo-spatiale.....	145
3. Trajectoires d'évolution de l'emploi	148
3.1. Des trajectoires de déclin récent très répandues, mais des différences selon les types de villes	148
3.2. Des différences régionales et inter-urbaines marquées	152
3.3. Les secteurs d'emploi et leur contribution aux processus de déclin économiques	155
3.3.1. Les secteurs d'emploi parmi les villes françaises : vue d'ensemble.....	155
3.3.2. Une classification des profils de déclin de l'emploi par secteur	157
4. Trajectoires de fragilités sociales	161
4.1. Construire des trajectoires de fragilités sociales	161
4.1.1. Le choix d'un indicateur de fragilités sociales	161
4.1.2. Distinguer des niveaux de fragilités sociales au sein des tranches d'aires urbaines françaises	162
4.2. Des trajectoires diverses et des contrastes inter-urbains assez limités	164
4.2.1. Classification des trajectoires de fragilités sociales de l'ensemble des tranches d'aires urbaines françaises	164
4.2.2. Croisement des résultats aux niveaux inter et infra-urbain : des différences limitées et à interpréter avec précaution.....	167
4.3. Les trajectoires de fragilités sociales des villes moyennes : des configurations socio-spatiales dominantes et une géographie spécifique	168
4.3.1. Résultats retravaillés pour les aires urbaines des villes moyennes : construction d'une typologie socio-spatiale	168

4.3.2.	<i>Cartographie de la typologie socio-spatiale</i>	170
5.	<i>Trajectoires immobilières</i>	171
5.1.	Le choix d'une typologie des trajectoires de vacance du logement	171
5.1.1.	<i>Construction des trajectoires de vacance du logement</i>	171
5.1.2.	<i>Une variable adaptée pour caractériser le tissu urbain</i>	174
5.2.	Des trajectoires variées et spécifiques selon la taille des villes	175
5.2.1.	<i>Classification des trajectoires des tranches des aires urbaines françaises</i>	175
5.2.2.	<i>Croisement des résultats aux niveaux inter et infra-urbain : des types de trajectoires inégalement répartis selon les tranches d'aires urbaines</i>	177
5.3.	Les trajectoires de vacance des villes moyennes : des configurations immo-spatiales dominantes et des contrastes régionaux particuliers	178
5.3.1.	<i>Résultats retravaillés pour les aires urbaines des villes moyennes : construction d'une typologie « immo-spatiale »</i>	178
5.3.2.	<i>Cartographie de la typologie « immo-spatiale »</i>	181

1. Méthode d'identification de processus de déclin démographiques, économiques, sociaux et immobiliers au sein des villes françaises

1.1. Mesurer, distinguer et croiser des trajectoires de villes

1.1.1. Objectifs généraux

Afin de mesurer les processus de déclin qui affectent certaines villes moyennes et de mettre au jour les profils de déprise qui pourraient exister parmi ces villes, une méthodologie spécifique a été mise en place. Elle a été élaborée pour répondre à plusieurs objectifs. Le premier est de pouvoir rendre compte de la diversité des villes moyennes, ainsi que de la variété des situations de déprise urbaine qui peuvent les concerner. Dans cette thèse, on a défini la « déprise urbaine » comme une notion générale, englobant différentes situations étudiées le plus souvent séparément, comme la dévitalisation du centre-ville et la décroissance urbaine. On suppose qu'il existe une variété de formes de déprise urbaine, que l'analyse quantitative proposée vise à révéler. Pour autant, la méthode n'est pas inductive, et repose sur des hypothèses concernant ces situations de déprise urbaine. En particulier, on souhaite s'intéresser à plusieurs attributs des villes qui peuvent être fragilisés par les restructurations post-fordistes : l'économie locale (pertes d'emplois, perte de diversité des activités économiques), la population (pertes démographiques, difficultés socio-économiques de la population), et l'environnement bâti (chute des prix immobiliers, développement de friches, hausse de la vacance du bâti). Le cumul de l'ensemble de ces processus de déclin est étudié dans les travaux sur la décroissance urbaine ; il s'agit ici de documenter l'existence d'autres situations, où seulement certains de ces processus affectent la ville. Ensuite, on suppose que ces processus de déclin peuvent toucher seulement certaines parties de la ville (en particulier son centre) ou peuvent être plus diffus dans l'espace. On cherche ainsi à rendre compte de l'hétérogénéité interne aux agglomérations des villes, puisqu'il s'agit d'un point souvent souligné dans la littérature sur la décroissance urbaine et la dévitalisation des centres-villes (Chapitre 2). Les analyses réalisées reposent en grande partie sur des méthodes de typologie par classification ascendante hiérarchique, qui permettent de rendre compte de la diversité des individus étudiés en les regroupant en différentes classes.

Le second objectif est d'interroger la spécificité des villes moyennes par rapport au reste de la hiérarchie urbaine. Il s'agit donc d'apporter, à travers les résultats des traitements réalisés⁶⁷, des éléments au débat sur les liens entre trajectoires et tailles des villes (Bouba-Olga, 2017 ; Bouba-Olga, Grossetti et Tudoux, 2016 ; Brunetto et al., 2017 ; Carré et al., 2020 ; Gourdon et al., 2019) : les villes moyennes connaissent-elles des processus de déclin qui les distinguent des petites ou des grandes villes ? La méthode adoptée permet ainsi de comparer les villes moyennes aux petites et grandes villes, prises en compte dans une partie des traitements réalisés.

Le troisième objectif est enfin d'interroger l'existence de dynamiques régionalisées dans les trajectoires des villes moyennes. Ici aussi, il s'agit de produire des résultats permettant de d'observer à la fois les logiques hiérarchiques et les logiques régionales observables dans les

⁶⁷ Les méthodes utilisées permettent donc d'apporter des éléments au débat, mais ne visent pas à le trancher, puisqu'aucun modèles statistiques n'ont été développés pour tester les liens entre taille, localisation régionale et trajectoires des villes.

trajectoires des villes moyennes. L'outil cartographique, idéal pour étudier certains phénomènes à l'échelle nationale et pour identifier des tendances régionales, est difficile à mettre en œuvre à partir de données à l'échelle infra-urbaine : des ajustements ont donc été réalisés pour permettre l'usage de cet outil.

1.1.2. Principales étapes

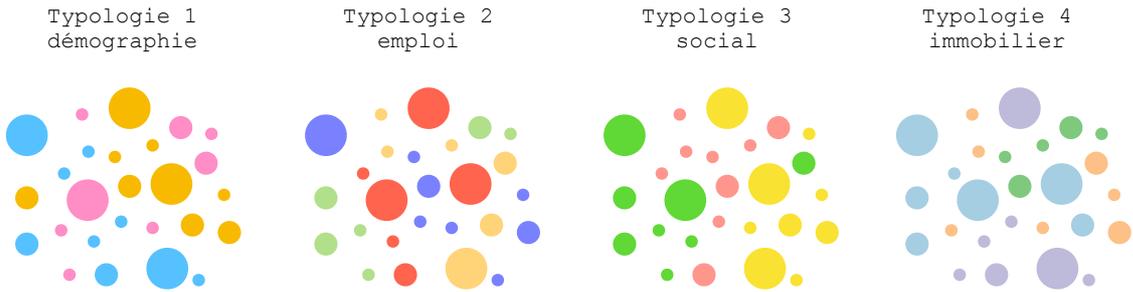
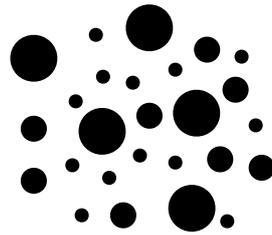
La notion de déprise urbaine est mobilisée dans cette thèse pour faciliter la description des diverses configurations pouvant exister parmi les villes moyennes fragilisées. Elle repose sur une séparation analytique entre processus/action et résultat/situation. L'expression « déprise urbaine » renvoie ainsi à la *situation* d'une ville ayant subi différents *processus* de « déclin », qui peuvent toucher la population, l'économie ou l'espace bâti. Cette séparation entre analyse des processus de déclin et des situations de déprise se retrouve dans les deux principales étapes de travail adoptées (Figure 17) :

Quatre typologies thématiques permettant d'étudier des processus de déclin ont été réalisées dans un premier temps. Elles visent à caractériser les évolutions démographiques, économiques, sociales et immobilières des villes en distinguant celles concernées par des processus de déclin. Ces analyses séparées permettent d'approfondir l'étude de chaque thème, en analysant les temporalités et le déploiement spatial de ces processus de déclin dans chaque ville française. La séparation en quatre typologies thématiques permet aussi d'étudier les périodes de temps les plus adaptées aux données disponibles, ce qui n'aurait pas été envisageable avec une seule analyse multithématique.

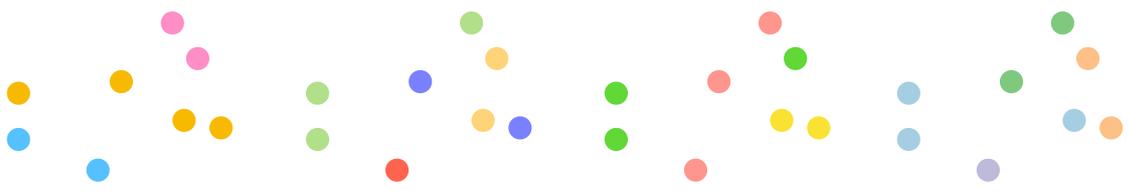
Dans un second temps (Chapitre 4), les résultats de ces typologies thématiques sont croisés, afin d'obtenir une typologie finale, synthétique, et permettant de distinguer différentes « situations de déprise » des villes moyennes. Certains profils de déprise conformes à la littérature sur la fragilisation des villes moyennes sont attendus et seront discutés à partir des résultats de cette typologie synthétique. Il s'agira notamment d'interroger les notions de décroissance urbaine et de dévitalisation du centre-ville. L'analyse proposée vise également à faire émerger des profils de déprise urbaine hybrides, intermédiaires ou qui ont peu été explorés par les travaux de recherche existants.

Figure 17: présentation de la démarche générale proposée

Étape 1 *Ensemble des villes françaises*



Étape 2 *Villes moyennes*



Analyse des combinaisons

	T1	T2	T3	T4
VM a				
VM b				
VM c				



Typologie synthétique des villes moyennes

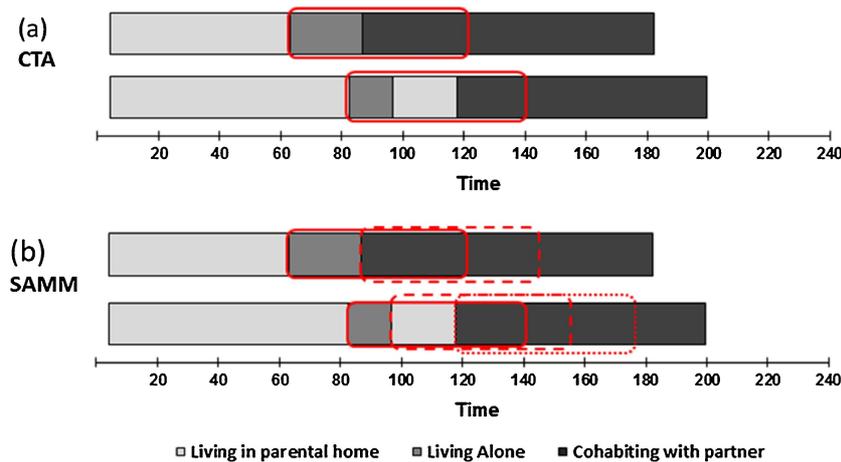


Réalisation : J. Chouraqui

1.1.3. L'analyse de séquence comme principal outil

Les traitements réalisés dans ce chapitre visent à décrire, comparer et classer des séquences. On définit de façon très générale une séquence comme une liste ordonnée d'éléments (Gabadinho, Ritschard, Studer, et al., 2011) (Figure 18). Les travaux appuyés sur l'analyse automatique de bases de données constituées de séquences se sont d'abord développés en biologie. Les analyses portent alors sur des séquences d'ADN, où s'enchaînent les acides nucléiques adénine, cytosine, guanine, thymine ou uracile, avec pour objectif d'identifier des mutations en comparant un grand nombre de séquences (Le Goix, 2016). Les méthodes automatisées d'analyse de séquences ont ensuite été réutilisées en sciences humaines et sociales grâce à la diffusion de programmes informatiques développés en biologie. Les séquences analysées sont alors en grande majorité des trajectoires individuelles de vie, aussi appelées séquences longitudinales ou biographiques. Ces séquences sont constituées d'états se succédant au cours de la vie d'un individu (Gabadinho, Ritschard, Studer, et al., 2011). En géographie urbaine, des trajectoires de quartiers au cours du temps (Delmelle, 2015 ; Le Goix, 2016) et des trajectoires démographiques de villes (Bretagnolle et al., 2016) ont également été étudiées en utilisant ces méthodes automatisées.

Figure 18 : Exemples de séquences longitudinales : des trajectoires de vie



Source : Studer, M., Piccarreta, R., 2019, "Holistic analysis of the life course: Methodological challenges and new perspectives", *Advances in Life Course Research*, vol. 41.

L'analyse de séquences longitudinales est apparue comme la méthode la plus adaptée pour étudier la déprise urbaine. D'abord, elle permet d'étudier précisément des processus de déclin au cours du temps. Plutôt que de raisonner sur des taux d'évolution, l'analyse de séquences longitudinales (ou trajectoires) permet d'étudier une succession d'états au fil du temps, et donc de mieux prendre en compte des fluctuations ou des trajectoires heurtées. Les typologies thématiques réalisées sont ainsi des typologies de trajectoires de villes sur des thèmes variés⁶⁸. Ces trajectoires ont été construites à partir de données du recensement produites par l'Insee.

⁶⁸ Utilisation du package *TramineR* (Gabadinho, Ritschard, Müller, et al., 2011 ; Gabadinho, Ritschard, Studer, et al., 2011 ; Studer et Ritschard, 2016).

La typologie synthétique finale, qui combine les quatre typologies thématiques, a elle aussi été rendue possible par ces techniques d'analyse de séquences⁶⁹. Chaque ville est en effet associée à une séquence de quatre éléments, qui correspondent à une simplification des classes auxquelles elle est associée dans chacune des typologies thématiques. Il s'agit donc de séquences catégorielles, c'est-à-dire non temporelles et comparables à des séquences d'ADN.

Les typologies thématiques réalisées portent donc sur des trajectoires longitudinales, étudiées à partir des méthodes d'analyse de séquence. Les trajectoires de l'ensemble des villes françaises ont été étudiées, afin de les comparer et d'interroger la spécificité des villes moyennes. Les espaces étudiés sont regroupés s'ils ont connu des trajectoires similaires au cours du temps. Ceci permet de faire émerger des classes d'unités spatiales présentant des trajectoires de déclin à partir de dates similaires. Cette méthode permet donc d'étudier et de classifier des trajectoires constituées d'une succession d'états au fil du temps. L'inconvénient est cependant que ces états doivent être peu variés (d'autant plus si les séquences étudiées s'étendent sur de longues périodes de temps). Autrement dit, pour construire une typologie permettant de repérer des processus de déclin, il faut parvenir à construire des trajectoires pertinentes par rapport au thème étudié. La Figure 19 montre un exemple de la façon dont le processus de déclin économique peut être étudié par l'analyse de trajectoires. La première étape est de choisir une variable et une période temporelle qui pourraient permettre de saisir le déclin économique : pour cet exemple le taux d'évolution annuel moyen de l'emploi, construit à partir des séries historiques du recensement, a été retenu (Insee, RP 1975-2016). Il s'agit dans un second temps de construire une trajectoire à partir de cette variable. Une trajectoire longitudinale est une succession d'états : il faut donc discrétiser cette variable pour la transformer en une variable qualitative, dont les modalités sont un nombre limité d'états qu'a connus la ville au fil du temps, pertinents pour qualifier des trajectoires de déclin de l'emploi. On crée ici une trajectoire en discrétisant les données choisies selon trois modalités : « croissance », « décroissance » et « stagnation ». La ville est maintenant associée à une trajectoire d'emploi, qui correspond à une succession de ces états, et qui peut être représentée graphiquement.

Figure 19 : Construction de trajectoires : exemple de l'évolution de l'emploi dans l'aire urbaine de Mâcon

Étape 1 : calcul des taux d'évolution annuels de l'emploi

Taux d'évolution annuel moyen de l'emploi entre 1975 et 1982	Taux d'évolution annuel moyen de l'emploi entre 1982 et 1990	Taux d'évolution annuel moyen de l'emploi entre 1990 et 1999	Taux d'évolution annuel moyen de l'emploi entre 1999 et 2006	Taux d'évolution annuel moyen de l'emploi entre 2006 et 2011	Taux d'évolution annuel moyen de l'emploi entre 2011 et 2016
2.4%/an	1.2%/an	1.4%/an	0.8%/an	-0.1%/an	-0.4%/an

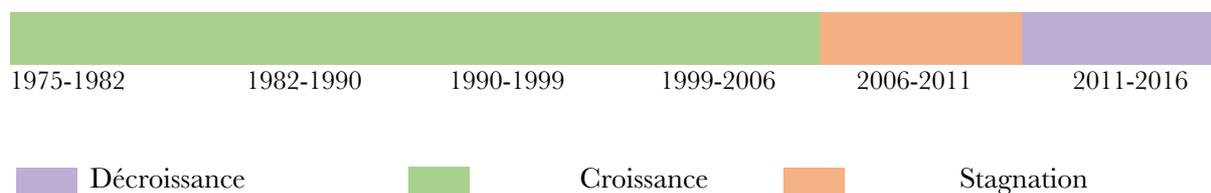
Étape 2 : discrétisation et construction d'une trajectoire

1975-1982	1982-1990	1990-1999	1999-2006	2006-2011	2011-2016
Croissance	Croissance	Croissance	Croissance	Stagnation	Décroissance

⁶⁹ Utilisation du package TramlineR (Gabadinho, Ritschard, Müller, et al., 2011 ; Gabadinho, Ritschard, Studer, et al., 2011 ; Studer et Ritschard, 2016).

Un taux d'évolution inférieur à -0,1%/an sur une période donnée a été traduit comme un état de décroissance, un taux supérieur à 0,1 %/an correspond à un état de croissance, un taux situé entre -0,1%/an et 0,1%/an correspond à un état de stagnation.

Représentation graphique de la trajectoire d'emploi de Mâcon :



Cette méthode a impliqué de choisir une période temporelle et une variable à partir de laquelle construire les trajectoires de villes pour chacun des thèmes étudiés. La Figure 20 présente les solutions retenues. Pour chaque typologie thématique, les données du recensement de l'Insee ont été choisies, en raison de leur accessibilité et de leur profondeur temporelle. Les trajectoires longitudinales construites se décomposent donc en différentes périodes intercensitaires ou dates du recensement. Pour chaque typologie thématique, on a choisi une variable permettant d'aborder de façon la plus synthétique possible la dimension du déclin étudiée. Le choix est plus ou moins aisé, et peut être contraint par la disponibilité des données.

Figure 20 : Les variables retenues et la construction des trajectoires pour chaque typologie thématique

Typologie thématique	Variable retenue	Méthode de discrétisation	États composant les trajectoires
<i>Démographie</i>	Taux d'évolution annuel moyen de la population	Seuils retenus dans la littérature sur la décroissance urbaine	Croissance, décroissance, stagnation
<i>Économie</i>	Taux d'évolution annuel moyen de l'emploi	Seuils retenus dans la littérature sur la décroissance urbaine	Croissance, décroissance, stagnation
<i>Social</i>	Indice composite de fragilités sociales	Seuils définis par observation de la distribution, à partir de la médiane et du troisième quartile	Faible, moyen, élevé ou très élevé
<i>Environnement bâti</i>	Taux de vacance du logement	Seuils définis par observation de la distribution, à partir de la médiane et du troisième quartile	Faible, moyen, élevé ou très élevé

Pour appréhender les processus de déclin démographique, on a choisi d'étudier, classiquement, le taux d'évolution annuel moyen de la population (Insee, RP). Cette variable permet de mesurer l'évolution moyenne par an du nombre d'habitants pour une période intercensitaire donnée. C'est une variable quantitative relative : l'évolution est rapportée au poids démographique de la ville considérée en début de période, et exprimée en pourcentage. La variable a été discrétisée afin de construire des trajectoires de villes composées de trois états, en

retenant des seuils utilisés dans la littérature sur la décroissance urbaine : si le taux est strictement supérieur à 0,1% par an pour une période intercensitaire donnée, alors la ville croît ; s'il est strictement inférieur à -0,1%, alors la ville décroît ; s'il est situé entre ces deux bornes, alors la ville stagne. La période d'analyse choisie s'étend de 1975 à 2016, soit 41 ans et 6 périodes intercensitaires. On a choisi de démarrer les analyses en 1975, bien que ces variables des séries historiques du recensement proposées par l'Insee soient disponibles à partir de 1968. Démarrer l'analyse en 1975 semble en effet suffisant pour saisir les trajectoires de déclin démographique anciennes, tout en limitant la longueur des trajectoires. Cette date est aussi cohérente avec les travaux étudiés au chapitre précédent, qui situent la crise du fordisme durant les années 1970.

Les processus de déclin économique sont appréhendés de façon très similaire à ceux de déclin démographique. L'analyse des évolutions d'emplois est rarement intégrée dans les travaux quantitatifs sur la décroissance urbaine, qui privilégient une approche uniquement démographique (Cauchi-Duval, Cornuau et Rudolph, 2017 ; Wolff et Wiechmann, 2018) ou démographique et sociale (Wolff et al., 2013). Néanmoins, les séries historiques du recensement de la population proposées par l'Insee permettent de construire des trajectoires d'évolution de l'emploi très similaires aux trajectoires démographiques. Le taux d'évolution annuel moyen de l'emploi au lieu de travail a donc été retenu⁷⁰. Cette variable quantitative relative, de la même façon que le taux d'évolution annuel moyen de la population, mesure l'évolution annuelle moyenne des emplois localisés dans une ville donnée, en rapportant cette évolution à la masse d'emploi de la ville en début de période. La période d'analyse est la même que pour les trajectoires démographiques, ainsi que les seuils fixés pour discrétiser cette variable.

À la différence du déclin démographique ou de l'emploi, la fragilisation sociale des résidents d'un espace ou la dégradation de l'environnement urbain sont plus difficiles à mesurer en termes de pertes ou de gains. Les deux typologies thématiques qui explorent ces processus sont donc construites dans un esprit différent.

Pour appréhender les processus de fragilisation sociale de la population vivant dans un espace, un premier enjeu est de choisir une variable permettant de qualifier ces évolutions sur le temps long, et de façon synthétique. Comme pour les autres typologies thématiques, l'objectif est de se concentrer sur une seule variable, dont on étudie l'évolution au cours du temps. Si, dans le cas de l'évolution démographique ou de l'emploi, le choix des variables est aisé, l'évolution sociale d'un espace peut se caractériser de nombreuses façons, et le plus souvent en combinant plusieurs variables. Construire un indicateur de fragilités sociales composite a donc semblé être le choix le plus pertinent. Deux types de variables sont en général utilisées pour mesurer la fragilité sociale ou la pauvreté des habitants d'un espace : les variables sur le revenu et les variables type « indice de pauvreté », construites à partir de plusieurs variables hors revenu. Les variables de revenus proposées par l'Insee ne sont disponibles qu'à partir de 2002 (pour la variable « revenu médian par unité de consommation »), voire 2012 (pour la variable sur le nombre d'habitants dont les revenus sont situés sous le seuil de pauvreté). On a donc opté pour

⁷⁰ Au sens du recensement de l'Insee : « Au recensement, les personnes actives ayant un emploi peuvent être comptées à leur lieu de résidence ou à leur lieu de travail. Au lieu de résidence, on parle de population active ayant un emploi. Au lieu de travail, on parle d'emploi au lieu de travail ou plus brièvement d'emploi. » (Site internet de l'Insee)

un indice synthétique de fragilités sociales⁷¹, calculé de 1990 à 2016 à partir de données du recensement de la population produites par l’Insee et diffusées par l’Adisp.

La variable choisie pour étudier des processus de dégradation de l’environnement bâti est le taux de vacance du logement, calculé à partir des données sur le logement du recensement de la population de l’Insee⁷². Il s’agit d’une des rares données issues de la statistique publique à la fois facilement accessible, disponible sur une longue période (1990-2016) et qui permet d’avoir des informations – bien que partielles – sur le tissu urbain des villes françaises. D’autres sources de données existent cependant, mais les possibilités d’exploitation limitées ont amené à abandonner leur usage (voir 5.1).

La population et les emplois sont des stocks dont les évolutions permettent directement de qualifier des dynamiques de décroissance ou de croissance. Les trajectoires démographiques et d’emploi sont ainsi construites comme une succession d’états qui caractérisent ces évolutions : croissance, stagnation et décroissance. L’évolution du taux de vacance des logements ou de l’indice de fragilités sociales sont plus difficiles à interpréter. Un taux de vacance très faible peut par exemple augmenter d’une période intercensitaire à une autre : cela ne signifie pas pour autant que la ville connaît une dégradation du bâti similaire à une ville présentant un taux déjà élevé, et qui a augmenté dans les mêmes proportions entre ces dates. Le raisonnement est similaire pour l’indice de fragilités sociales, ou l’analyse de taux d’évolution semble peu adaptée au regard des objectifs de cette typologie thématique. Les trajectoires de vacance du logement et de fragilités sociales sont donc constituées d’états qui qualifient l’intensité de la vacance ou de l’indice de fragilités sociales pour les différentes dates du recensement situées dans la période retenue (1990-2016). Les trajectoires sont constituées d’une succession de quatre états possibles, qui caractérisent le niveau de fragilités sociales ou de vacance de l’espace considéré de façon statique et non dynamique : faible, moyen, élevé ou très élevé. Les trajectoires construites s’appuient donc sur des opérations de discrétisation du taux de vacance et de l’indice de fragilités sociales, qui seront présentés dans les sections concernées⁷³.

Ces différentes typologies thématiques ont été réalisées en utilisant la méthode de la classification ascendante hiérarchique (CAH). Cette méthode de classification repose sur la production de matrices de dissimilarités, qui permettent de calculer des distances entre des individus et de les regrouper selon leurs similitudes. Ici, les matrices de dissimilarités sont calculées avec des algorithmes d’appariement optimal (*optimal matching*), qui sont précisément dédiés à l’analyse et la comparaison de séquences (Studer et Ritschard, 2016). Ces calculs permettent de comparer des séquences deux à deux, et de déterminer leurs similitudes en calculant le nombre de changements nécessaires pour les rendre identiques. Chaque changement représente un coût. On a choisi de hiérarchiser ces coûts, puisque les états des

⁷¹ Combinant taux de chômage parmi les actifs, de personnes sans diplôme parmi la population de plus de 15 ans, d’actifs en CDD ou en intérim parmi les salariés de plus de 15 ans, et de salariés à temps partiel parmi les actifs occupés de plus de 15 ans. Voir partie 4.

⁷² Données issues du recensement de la population (INSEE, RP). Pour les années 1990 et 1999 : tableaux profils, INSEE [producteur], ADISP [diffuseur]

⁷³ Là où la discrétisation des taux d’évolution annuels de l’emploi et de la population s’appuie sur la littérature existante, les discrétisations opérées pour l’analyse des fragilités sociales et de la vacance du logement sont plus originales, et seront donc justifiées.

séquences étudiées sont hiérarchisés⁷⁴. Chacune des typologies réalisées s'appuie donc sur une matrice de coûts hiérarchisés (Annexe 2), permettant le calcul des matrices de dissimilarité. La classification est ensuite réalisée à l'aide d'un calcul des distances selon le critère de Ward.

1.2. Une analyse multi-échelons

Dans ces analyses, une délimitation fonctionnelle et constante du périmètre des villes est adoptée. Comme au chapitre précédent, la définition des villes retenue est celle des aires urbaines, proposée en 2010 par l'Insee⁷⁵. Ce périmètre permet de tenir compte de l'étalement des villes : une aire urbaine est un groupe de municipalités contiguës, comprenant un noyau urbain offrant au moins 1 500 emplois (l'unité urbaine), entouré de périphéries, dont au moins 40 % de la population résidente occupée travaille dans le noyau urbain. Par « ville », on entend donc l'aire fonctionnelle constituée d'un centre urbain et de couronnes périphériques moins densément peuplées, mais polarisées par le centre. Les aires urbaines sont délimitées selon un périmètre constant (2010), ce qui permet d'étudier des objets aux contours stables au cours du temps et de mieux saisir les évolutions de leurs caractéristiques, là où des périmètres évolutifs entraîneraient des difficultés techniques (reconstitution de périmètres pour chaque année du recensement étudié) et pour l'analyse (apparition ou disparition d'unités, fusions biaisant l'analyse des trajectoires démographiques ou d'emplois).

On a choisi de diviser ces aires urbaines en trois sous-ensembles, afin de proposer à la fois des analyses au niveau inter-urbain et infra-urbain, permettant de saisir les différences entre grandes, moyennes et petites villes, mais aussi l'hétérogénéité interne aux aires urbaines. Ce choix est justifié dans les sections suivantes, qui présentent également les contraintes méthodologiques associées à cette analyse multi-niveau.

1.2.1. Le niveau infra aire urbaine : un niveau d'analyse adapté pour l'étude des dynamiques de déprise dans les villes moyennes

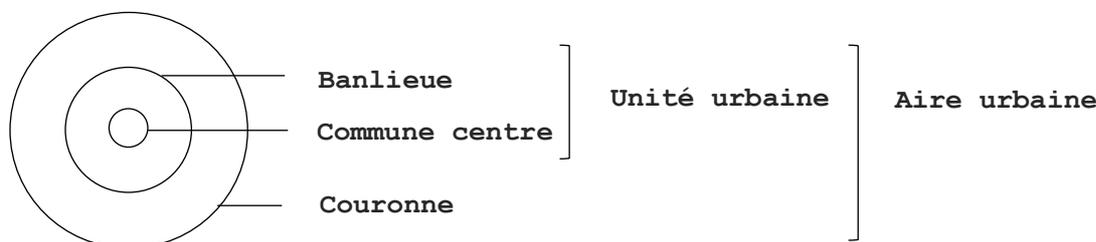
De nombreuses études de cas insistent sur l'existence d'évolutions contrastées au sein de certaines villes (villes en décroissance, villes fragilisées par une dévitalisation du centre-ville), avec des centres particulièrement fragilisés et dont les évolutions diffèrent des périphéries (Berroir et al., 2019 ; Chouraqui et al., 2021 ; Miot, 2012). Peu de travaux quantitatifs ont cependant tenté de rendre compte de ces évolutions contrastées pour l'ensemble des villes. La plupart des travaux quantitatifs sur la décroissance démographique s'appuient sur l'échelle des aires urbaines. Le travail de N. Cauchi-Duval et M. Rudolf fait exception, puisqu'ils ont exploré le déploiement de la décroissance démographique à l'intérieur des aires urbaines (Cauchi-Duval et Rudolph, 2018). Ils ont ainsi comparé l'évolution démographique des communes centres, des banlieues et des couronnes périurbaines au sein des aires urbaines françaises, en s'appuyant sur la définition des « tranches d'aires urbaines » de l'Insee (Figure 21). Ces résultats ont

⁷⁴ Adaptations du code disponible sur : <https://larmarange.github.io/analyse-R/trajectoires-de-soins.html>

⁷⁵ Ce zonage a été remplacé en 2020 par le zonage en Aire d'Attraction des Villes (AAV). Les traitements statistiques réalisés dans le cadre de cette thèse ayant terminés avant cette date, nous n'avons pas pu tenir compte de ces nouveaux périmètres.

cependant été peu diffusés et portaient uniquement sur des données démographiques (évolution du nombre d'habitants).

Figure 21 : Les trois « tranches d'aires urbaines » (Insee, définition de 2010)



Unité urbaine : « une commune ou un ensemble de communes qui comportent sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. » (Base des Unités urbaines 2010, Insee).

Aire urbaine : un groupe de communes contiguës et sans enclave, comprenant un pôle urbain constitué d'une unité urbaine pourvoyant au moins 1 500 emplois, entouré d'une couronne périurbaine, constituée de communes dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans l'aire urbaine (Base des Aires urbaines 2010, Insee).

Réalisation : J. Chouraqui

Les typologies thématiques réalisées dans la thèse prolongent ces recherches en travaillant également à l'échelon des tranches d'aires urbaines, à l'exception de la typologie sur les trajectoires d'emplois⁷⁶. Ce niveau d'analyse semble particulièrement pertinent pour saisir les processus de déprise urbaine pouvant exister au sein des villes moyennes. L'exemple des trajectoires démographiques montre en effet que le choix des niveaux d'analyse a un effet important sur les résultats obtenus dans les villes moyennes. La Figure 22 confronte les résultats d'une typologie des trajectoires démographiques au niveau des aires urbaines avec ceux d'une typologie des trajectoires démographiques au niveau des tranches d'aire urbaine⁷⁷.

La typologie à l'échelle des aires urbaines montre une situation très contrastée entre grandes villes, villes moyennes et petites villes. Les petites villes apparaissent comme très touchées par ce phénomène, avec plus de 50% des aires urbaines ayant des trajectoires fluctuantes ou de déclin démographique. Il s'agit de l'échelle privilégiée dans la plupart des travaux sur la décroissance urbaine (Cauchi-Duval, Béal et Rousseau, 2016 ; Cauchi-Duval, Cornuau et Rudolph, 2017).

La typologie à l'échelle des tranches d'aires urbaines donne à voir une situation plus nuancée. La spécificité des petites villes apparaît moins nettement. En effet, les situations des villes

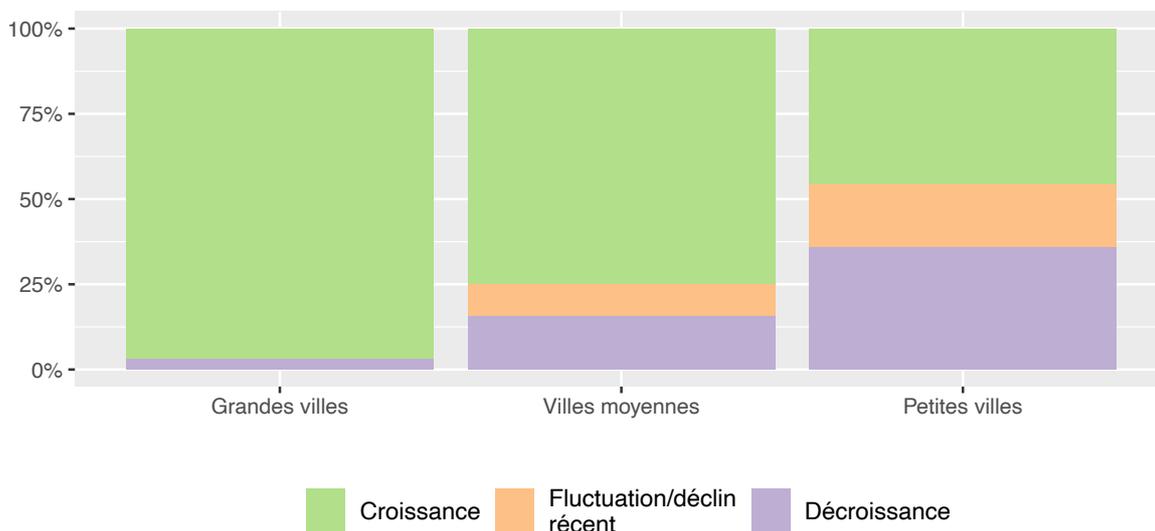
⁷⁶ Comme on le verra plus loin, on a considéré que les emplois constituent une ressource accessible aux habitants de l'agglomération quelle que soit leur localisation dans l'aire urbaine. L'échelle des aires urbaines a donc été privilégiée pour appréhender les évolutions d'emploi.

⁷⁷ Présentation complète de la classification au niveau des tranches d'aires urbaines en 2. Éléments complémentaires sur la classification au niveau des aires urbaines en annexe 2, 4.

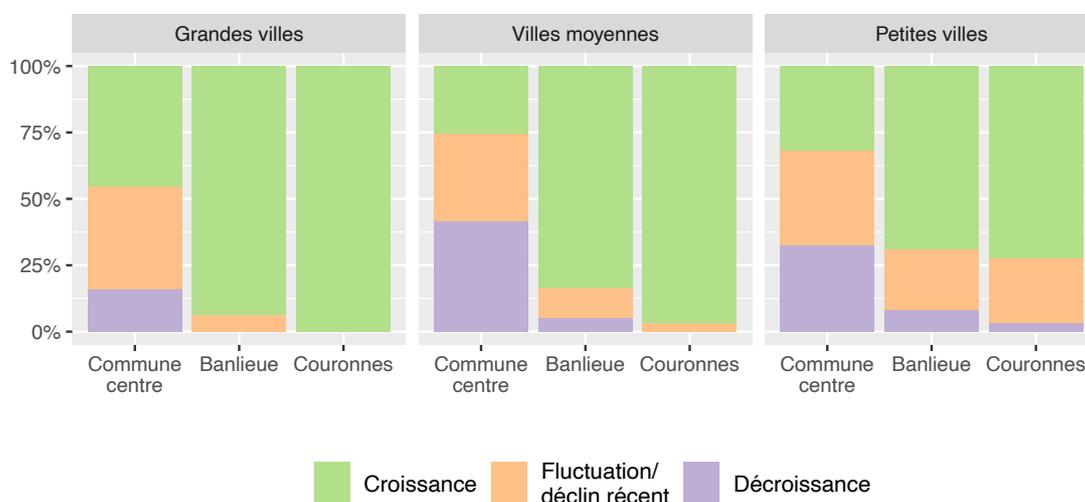
moyennes et des petites villes sont assez proches, puisque près de 75% de ces aires urbaines présentent une commune centre en décroissance démographique ou en fluctuation, et une majorité de ces aires urbaines présente également des banlieues et couronnes en croissance.

Figure 22 : Des résultats très contrastés en fonction du niveau d'analyse

Résultats de la typologie des trajectoires démographiques des aires urbaines : comparaison des grandes villes, villes moyennes et petites villes



Résultats de la typologie des trajectoires démographiques des tranches d'aires urbaines : comparaison des grandes villes, villes moyennes et petites villes



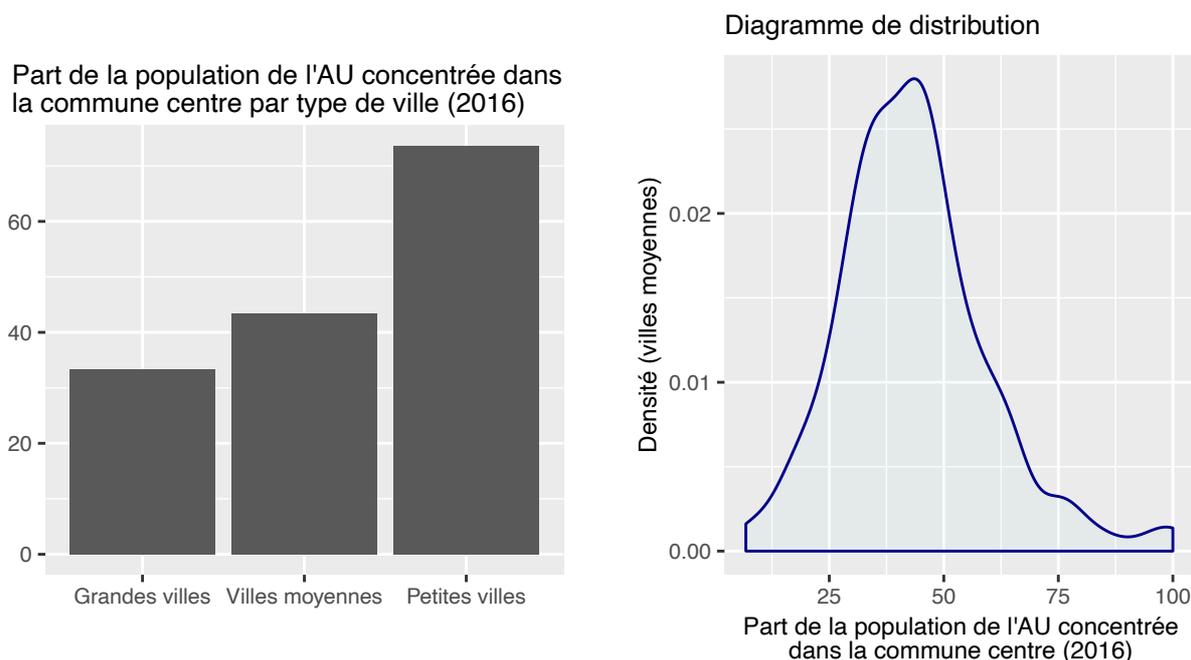
Sources : Insee, RP 1975-2016 ; Réalisation : J. Chouraqui. Délimitations des aires urbaines et tranches d'aires urbaines constantes, selon la définition de 2010 proposée par l'Insee.

Ces différences s'expliquent par le poids des communes centres au sein des aires urbaines, qui diffère au sein de la hiérarchie urbaine. La Figure 23 présente la part moyenne de la population des aires urbaines concentrée dans la commune centre. On constate que le poids démographique de la ville centre dans l'aire urbaine s'amointrit avec la taille des villes. Il est ainsi le plus limité dans les grandes villes, où la population de la commune centre représente en

moyenne 33% du total de la population de l'aire urbaine. Ce rapport est de 43% dans les villes moyennes, et de 73% dans les petites villes. Ceci s'explique notamment par le fait qu'à la différence des autres aires urbaines, celles des petites villes sont constituées d'un petit nombre de communes de banlieues et de couronnes. Dans certains cas, l'aire urbaine est même constituée uniquement de la commune centre, qui représente alors 100% du poids démographique de l'aire urbaine (137 cas sur les 571 petites villes étudiées). Le diagramme de distribution permet d'appréhender plus finement cette situation parmi les villes moyennes : on constate qu'un grand nombre d'entre elles présentent une part de la population de l'aire urbaine concentrée dans la commune centre située autour de 33%, mais que les cas où ce poids est particulièrement fort sont assez fréquents. Au-delà des cas extrêmes⁷⁸, on compte 40 villes moyennes où la commune centre concentre plus de 50% de la population de l'aire urbaine. Une grande majorité des villes moyennes sont donc étalées, avec un poids démographique de la banlieue et des couronnes qui dépasse celui de la commune centre. À l'inverse, les petites villes sont moins étalées, avec un poids démographique de la commune centre qui reste fort. Mécaniquement, les petites villes ont donc plus tendance à se trouver « en décroissance démographique » à l'échelle des aires urbaines que les villes moyennes ou les grandes villes, où la croissance des banlieues et des couronnes compense la décroissance de la commune centre.

⁷⁸ Il existe, parmi les villes moyennes, deux cas d'aires urbaines constituées uniquement d'une commune centre (Agde et Sélestat), et un cas où l'aire urbaine est constituée de 2 communes (Arles) : il s'agit de communes très étendues en superficie (plus de 40 km² pour Agde et Sélestat, et 759km² pour Arles, qui inclut le Parc naturel régional de Camargue, et est la plus grande commune de France pour cette raison).

Figure 23 : Des résultats influencés par la forme des aires urbaines et le poids des communes centres



Sources : Insee RP 2016 ; Réalisation : J. Chouraqui

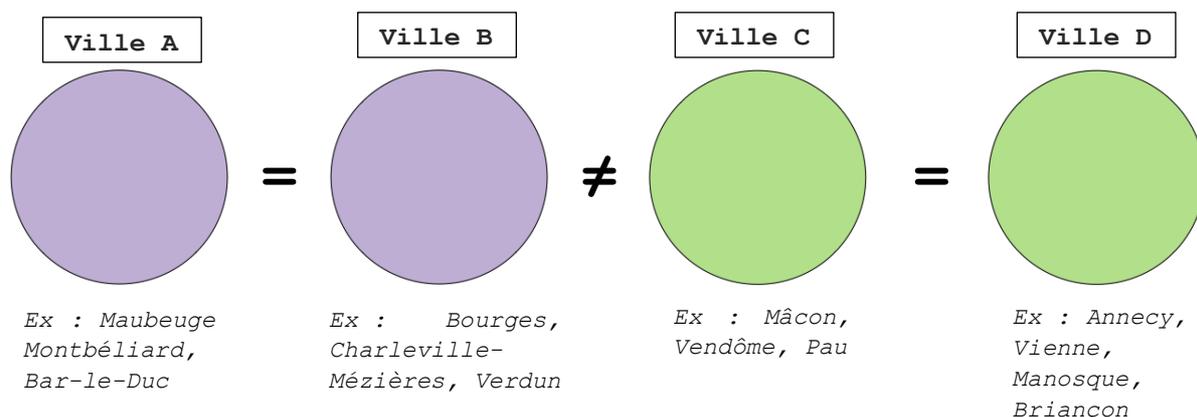
La Figure 24 illustre ce point. Elle explique pourquoi les villes moyennes apparaissent comme relativement peu touchées par la décroissance démographique lorsqu'elles sont appréhendées au niveau de l'aire urbaine. En effet, les villes B et C sont considérées comme fondamentalement différentes dans la typologie à l'échelle des aires urbaines : l'une est en croissance et l'autre en décroissance. La typologie à l'échelle des tranches d'aire urbaine révèle pourtant une configuration similaire dans les deux villes : toutes deux présentent une commune centre en décroissance et des banlieues et couronnes en croissance. La différence entre les deux aires urbaines tient donc uniquement au poids démographique de la commune centre par rapport aux banlieues et couronnes. 80 villes moyennes sur 166 sont dans la situation de la ville C, et apparaissent donc comme en croissance dans la plupart des travaux sur la décroissance démographique, abordée à l'échelle de l'aire urbaine dans son ensemble. L'avantage d'une analyse à l'échelle des tranches d'aires urbaines est donc de prendre en compte ces configurations spécifiques aux aires urbaines des villes moyennes et d'éviter de sous-estimer les phénomènes de décroissance démographique prenant place dans les communes centres de ces aires urbaines.

Ce choix du maillage infra aire urbaine se justifie aussi pour les analyses portant sur la fragilisation sociale de la population ou la dégradation du bâti. Ces deux phénomènes sont en effet répartis de façon hétérogène dans l'espace, et l'échelle la plus fine possible est pertinente pour analyser ces phénomènes. Ici, le choix aurait pu notamment se porter vers les IRIS ou les carroyages de l'Insee. Cependant, étant donné les objectifs de croisement des typologies, et le nombre important d'aires urbaines étudiées, le maillage par tranche d'aire urbaine est plus

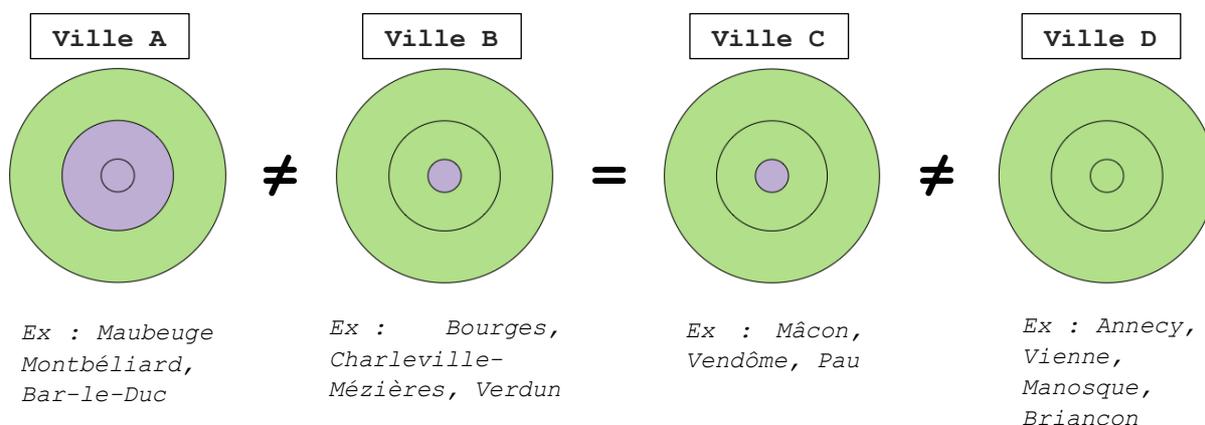
adapté. Il ne donnera cependant pas à voir les situations parfois hétérogènes à l'intérieur de chaque tranche.

Figure 24 : Schéma sur l'influence de la forme des aires urbaines sur les résultats (exemple des trajectoires démographiques entre 1975 et 2016)

Résultats de la typologie des trajectoires démographiques à l'échelle des aires urbaines pour les villes moyennes A, B, C et D :



Résultats de la typologie des trajectoires démographiques à l'échelle des tranches d'aire urbaine pour les villes moyennes A, B, C et D :



Légende : Croissance Décroissance

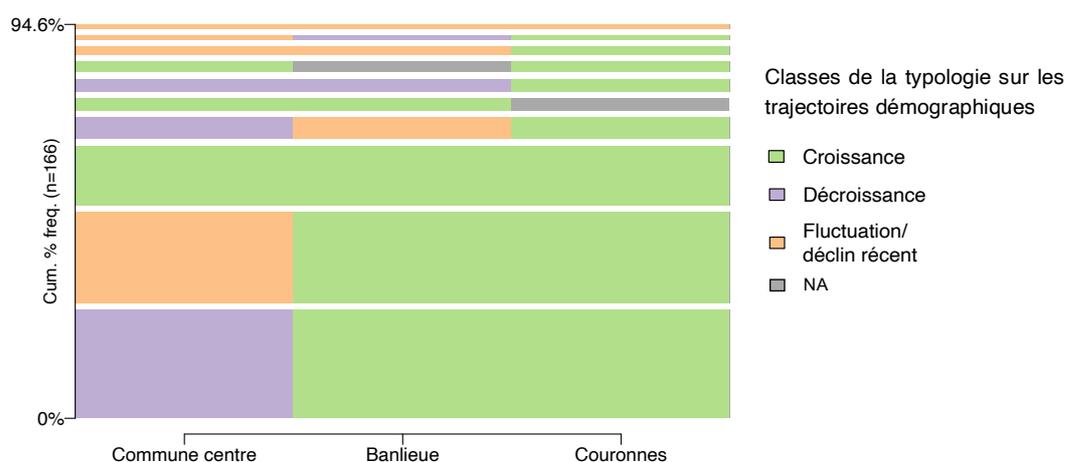
Réalisation : J. Chouraqui

1.2.2. Créer des typologies lisibles à l'échelle de l'aire urbaine pour les villes moyennes

Les typologies des trajectoires des tranches d'aires urbaines permettent une analyse fine des processus de déclin à l'intérieur des aires urbaines, ainsi que la comparaison des grandes, moyennes et petites villes. Ces données sont cependant peu lisibles et difficiles à manipuler : en dehors de graphiques du type de ceux présentés dans la Figure 22, peu d'illustrations supplémentaires peuvent être tirées de ces résultats bruts. Chaque aire urbaine est en effet divisée en trois (commune centre, banlieue, couronne), et chacun de ces espaces est associé à une classe de la typologie.

Pour améliorer leur lisibilité, les résultats des typologies de trajectoires sont donc « retravaillés » pour les villes moyennes. C'est à partir de cette étape de l'analyse que l'échelle inter-urbaine est laissée de côté, puisque ces traitements ne concernent que les villes moyennes. L'objectif est de rendre compte à la fois des trajectoires de déclin identifiées, et des configurations spatiales les plus souvent observées au sein des aires urbaines des villes moyennes. Il s'agit donc d'aboutir à des typologies thématiques « démo-spatiale », « socio-spatiale » et « immo-spatiale », qui qualifient les aires urbaines des villes moyennes en synthétisant les trajectoires de leur commune centre, banlieue et couronnes. L'analyse de séquence a été utilisée une nouvelle fois, car elle permet d'explorer l'hétérogénéité des aires urbaines. En effet, les résultats de la typologie d'une trajectoire thématique peuvent se présenter comme des séquences catégorielles : chaque aire urbaine est alors associée à une séquence de trois éléments, qui qualifient la trajectoire de la commune centre, de la banlieue et des couronnes (exemple pour les trajectoires démographiques Figure 25). On a choisi d'appeler ces séquences des « séquences spatiales », puisqu'elles permettent de représenter et qualifier de manière originale l'organisation interne d'un grand nombre d'aires urbaines. Les outils habituels de l'analyse de séquence automatisée peuvent donc être utilisés, et permettent en particulier d'identifier les séquences les plus fréquentes, c'est-à-dire les combinaisons les plus souvent observées au sein des aires urbaines. À partir de ces explorations, on construit des catégories qui caractérisent l'aire urbaine dans son ensemble et ses configurations spatiales particulières au regard des trajectoires étudiées. Pour les trajectoires démographiques par exemple, on pourrait créer des catégories du type « aire urbaine dont la commune centre est en décroissance démographique, mais la banlieue et la couronne en croissance », ou « aire urbaine dont les trois tranches sont en croissance démographique », etc. Ces typologies de trajectoires thématiques spatialisées synthétisent donc à la fois les configurations spatiales et les trajectoires temporelles existant au sein de l'aire urbaine.

Figure 25 : Exemple de l'exploration des configurations internes aux aires urbaines pour les trajectoires démographiques



Source : Insee RP ; Réalisation : J. Chouraqui

Note de lecture : Chaque ligne représente une séquence ; plus la ligne est épaisse, plus ce cas est fréquent parmi les aires urbaines des villes moyennes. Par exemple, la moitié des aires urbaines des villes moyennes présentent une commune centre en

décroissance ou en fluctuation démographique, et une banlieue et des couronnes en croissance (2 premières lignes).

Encadré 3 : La construction des tables de données pour chacune des typologies thématiques de trajectoires

Chacune des classifications de trajectoires thématiques réalisées est opérée sur une table construite à partir des séries historiques de l'Insee, et, pour le cas des trajectoires de fragilités sociales et de dégradation du bâti, sur des données historiques du recensement produites par l'Insee et mises à disposition par l'Adisp. Cette table associe, selon les cas, les aires urbaines de France métropolitaine ($n = 768$) ou les tranches d'aires urbaines de France métropolitaine ($n = 1724$) à une séquence d'états. À chaque état correspond une période intercensitaire.

La construction de ces bases de données est réalisée en plusieurs étapes, similaires pour chaque typologie thématique de trajectoires réalisée :

La première étape consiste à centraliser les différentes tables brutes de l'Insee en une table unique, avec une géographie communale harmonisée. Les tableaux Insee sont structurés à l'échelle communale, et on dispose au départ d'une table par année. À l'aide du package COGugaison⁷⁹, sous R, on harmonise les géographies communales et les codes officiels géographiques (COG). En effet, chaque tableau brut produit par l'Insee pour une année donnée s'appuie sur le découpage communal en vigueur à cette période. Ce découpage ne cesse d'être modifié, et le nombre de communes en France s'est fortement réduit suite à des fusions au fil du temps. Grâce aux fonctions proposées dans le package, on passe toutes les tables en géographie communale 2019, celle en vigueur au moment des traitements. Les variables retenues sont ensuite sélectionnées pour chacune des années, et les tables de chaque année sont jointes en une seule⁸⁰.

La deuxième étape consiste à agréger ces tableaux de communes à l'échelle des aires urbaines ou des tranches d'aires urbaines. La table `Supra_com_2019` proposée dans le package COGugaison est mobilisée ici, car elle associe chaque commune de France à de nombreux types de niveaux géographiques. Elle permet notamment de savoir dans quelle aire urbaine ou tranche d'aire urbaine est située une commune, ou si celle-ci est une commune multipolarisée, c'est-à-dire située hors de toute aire urbaine. Après avoir effectué une jointure entre la table des données retenues et `Supra_com_2019`, on retire les communes hors aires urbaines, et on procède à des opérations d'agrégation.

- Le zonage en tranches d'aires urbaines de l'Insee permet de distinguer deux parties dans l'aire urbaine : le centre (commune centre et autres communes de l'unité urbaine) et la couronne. On opère une distinction supplémentaire dans le cadre des traitements réalisés, puisque le centre est découpé en deux parties : commune centre, banlieue. Cette opération est réalisée par une analyse des noms des aires urbaines et des communes. Si le nom de l'aire urbaine dans laquelle se situe la commune porte le nom de cette commune, alors la commune est considérée comme la commune centre de cette aire urbaine. Pour les cas où l'aire urbaine porte un autre nom ($n=31$), ou est construite sur deux communes centres (par exemple, Douai-Lens) on réalise les correspondances manuellement, et on choisit toujours en commune centre la commune la plus importante de l'aire urbaine en termes de poids démographique.

- On agrège ensuite par somme les communes de banlieue, associée à la tranche « centre » de l'Insee, mais qui ne sont pas communes centres d'une aire urbaine. Les communes des couronnes sont également agrégées.

- Pour la classification des trajectoires d'emploi, réalisée à l'échelle de l'aire urbaine, on agrège directement les communes à l'échelle de l'aire urbaine en utilisant la table `Supra_com_2019`.

⁷⁹ Auteur : Kim Antunez, <https://antuki.github.io/COGugaison/>

⁸⁰ Toutes les opérations de gestion des tables de données, de production de graphiques et de cartographie de cette thèse sont réalisées avec la suite de packages tidyverse (Wickham et al., 2019)

- La troisième étape consiste à calculer des taux à partir des variables exprimées en stock qu'on a choisi d'étudier, puis à les discrétiser pour construire des trajectoires d'états.

Les sections suivantes présentent successivement les résultats des quatre typologies de trajectoires thématiques réalisées. Pour chacune, on rend compte des étapes de réalisation (classification des trajectoires pour l'ensemble des villes, analyse de la spatialisation des classes obtenues pour les aires urbaines des villes moyennes), et on commente et discute les résultats obtenus. Ces résultats permettent de qualifier les processus de déclin et de fragilisation qui affectent les villes françaises et d'étudier leur prévalence au sein de la hiérarchie urbaine, dans l'espace infranational, et à l'intérieur des aires urbaines.

2. Trajectoires d'évolutions démographiques

Les objets principaux de ces analyses sont des trajectoires démographiques, construites à partir des taux d'évolution annuels moyens de la population. Les unités spatiales étudiées sont les tranches des aires urbaines situées en métropole ($n = 1724$). Les communes centres, banlieues et couronnes des aires urbaines françaises sont donc chacune associées à une trajectoire démographique de 1975 à 2016.

Ces analyses sont construites en deux étapes. On classe dans un premier temps (2.1.) les trajectoires démographiques de ces unités spatiales, puis on compare les résultats obtenus en croisant les niveaux d'analyse inter et infra-urbain. Ceci permet de repérer des trajectoires de déclin démographique, mais aussi d'étudier les trajectoires démographiques contrastées existant à l'intérieur des aires urbaines, en comparant la situation des tranches d'aires urbaines des villes moyennes à celles des grandes et petites villes. Dans un second temps (2.2.), on s'intéresse aux configurations spatiales récurrentes au sein des villes moyennes, en créant une typologie démo-spatiale, qu'on cartographie afin d'appréhender d'éventuelles logiques régionales dans la répartition des villes moyennes touchées par un déclin démographique.

2.1. Des contrastes inter-urbains et infra-urbains importants

2.1.1. Classification des trajectoires démographiques de l'ensemble des tranches d'aires urbaines françaises

On a retenu une classification des trajectoires en trois classes, au regard du graphique représentant la perte d'inertie en fonction du nombre de classes et du calcul des indicateurs de robustesse de la classification obtenue (Annexe 2, 2.1). Le dendrogramme (Figure 26) et les tapis (Figure 27) donnent une représentation graphique des trajectoires réunies dans chacune des trois classes.

La première classe (1) réunit les trajectoires démographiques de 987 tranches d'aires urbaines, soit plus de 57% des tranches d'aire urbaine étudiées. Il s'agit de trajectoires de croissance, continues pour environ 40% des cas, entrecoupées par des périodes de stagnation ou de décroissance dans 60% des cas. Ces interruptions concernent souvent une période intercensitaire ou deux, non successives. Pour un petit nombre de tranches d'aires urbaines de cette classe, la période de 1999 à aujourd'hui est marquée par des phases de stagnation et de

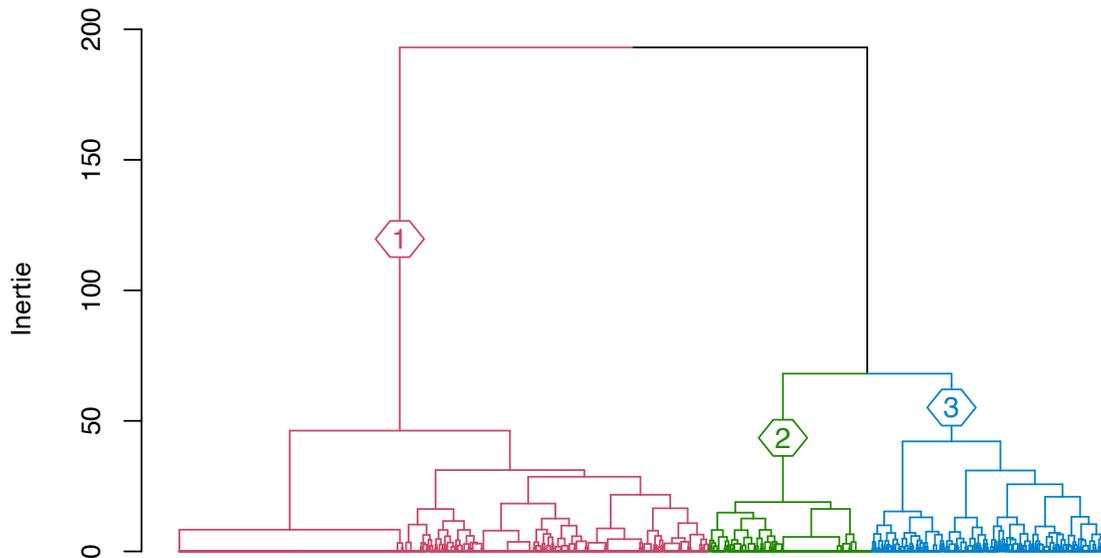
décroissance plus nombreuses. La forte hétérogénéité de cette classe apparaît dans le dendrogramme, puisqu'on constate que la classification ascendante hiérarchique réalisée propose un grand nombre de découpages possibles à l'intérieur de la classe 1. En particulier, on note que celle-ci aurait pu être découpée en deux classes plus homogènes – c'est d'ailleurs ce découpage qui aurait été réalisé si on avait opté pour une partition en 5 classes. Une telle partition aurait permis de séparer les trajectoires de croissance continues à celles de croissance plus heurtée. Pour autant, étant donné l'objectif de ce travail, qui s'attache à la qualification des processus de déclin, il semble pertinent d'avoir regroupé ces deux classes, qui concernent avant tout des tranches d'aire urbaine dans une situation de croissance démographique. La Figure 28 confirme ce choix, puisqu'on constate qu'en moyenne, les tranches de cette classe présentent des taux d'évolution annuels moyens de la population élevés. En raison de cette spécificité par rapport aux deux autres classes, on a choisi de qualifier les trajectoires de cette classe de trajectoires de « croissance ».

La seconde classe (2) réunit les trajectoires démographiques de 304 tranches d'aires urbaines, soit 18% des cas étudiés. Il s'agit de trajectoires de déclin, débutant dans la majorité des cas après 1975 ou 1982. Dans de nombreux cas, des périodes de décroissance sont interrompues par des périodes de stagnation, et plus rarement de croissance. Cette classe est néanmoins très homogène, ce qui transparaît dans les couleurs du tapis et dans le dendrogramme, où on constate que les sous-classes possibles sont très proches les unes des autres, par contraste avec la classe précédente. Cette classe réunit donc les tranches d'aires urbaines qui subissent des processus de décroissance démographique.

La troisième classe (3) réunit quant à elle des trajectoires de fluctuation, où les périodes de stagnation et de décroissance sont majoritaires par rapport à celles de croissance. Elle regroupe 433 tranches d'aires urbaines, soit environ 25% de l'ensemble des tranches d'aire urbaine étudiées. Dans cette classe, de nombreuses tranches d'aires urbaines sont concernées par des périodes de stagnation ou de décroissance entre 1982 et 1990 et entre 2011 et 2016. À l'inverse, la période 1999-2006 marque une accalmie dans la trajectoire de nombreuses tranches d'aires urbaines de cette classe. Cette classe assez hétérogène permet en tous cas d'identifier des trajectoires démographiques très instables. Sans pouvoir les qualifier franchement de trajectoires de déclin, il s'agit de trajectoires fragiles, ce qui transparaît dans la Figure 28, qui montre qu'en moyenne, les taux d'évolution annuels de la population sont faibles dans ces tranches d'aires urbaines. En raison de ces spécificités, on a choisi de faire référence aux trajectoires de cette classe comme des trajectoires de « fluctuation ou décroissance récente ». Cette classe fait écho à certains résultats des analyses sur les trajectoires démographiques des unités urbaines françaises proposées par I. Glita, qui mettent également en avant une classe de villes touchées par un déclin démographique récent et des fluctuations (Glita, 2021).

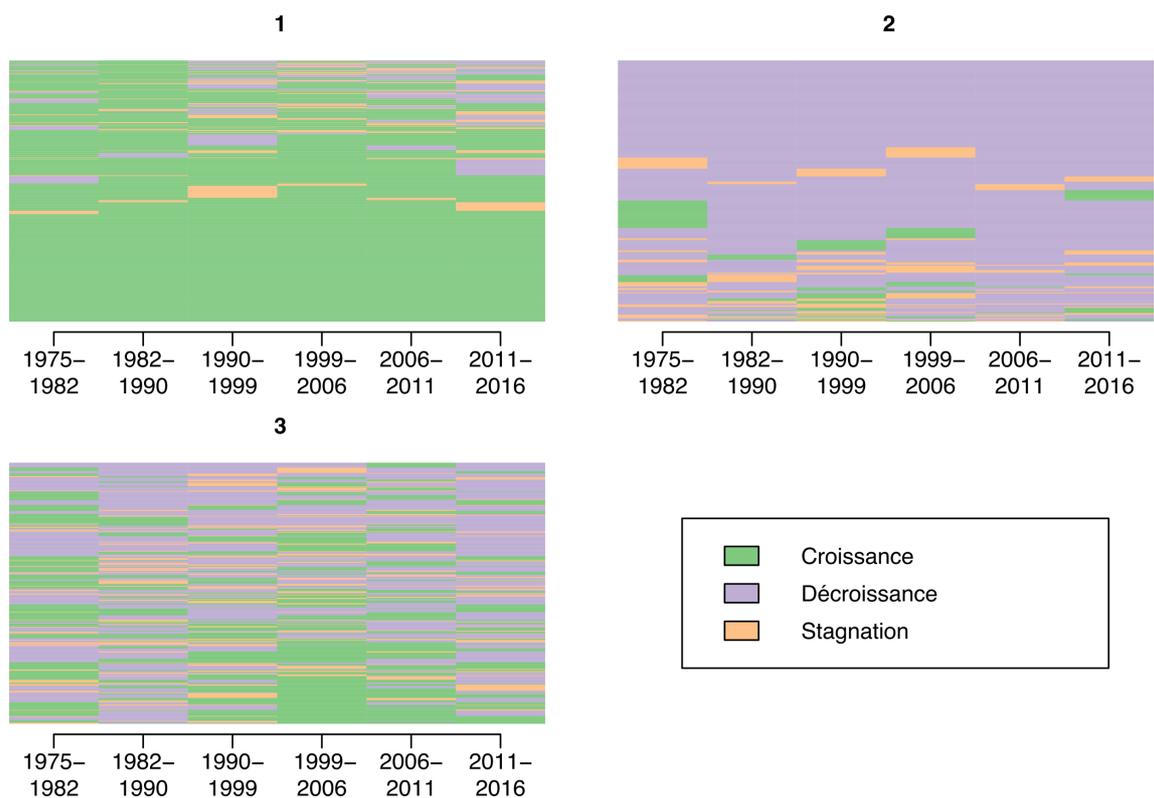
Cette classification montre que les trajectoires de déclin démographique durables et quasi-continues concernent une minorité de tranches d'aires urbaines (18% d'entre elles), mais qui forment un groupe très cohérent. La classification permet aussi d'observer la fréquence des périodes de décroissance démographique, qui existent aussi bien dans des trajectoires de croissance que dans des trajectoires très fluctuantes.

Figure 26 : Dendrogramme de la CAH réalisée sur les trajectoires démographiques des tranches d'aires urbaines



Sources : Insee, RP 1975-2016 ; Réalisation : J. Chouraqui

Figure 27 : « Tapis ordonnés » des 3 classes obtenues



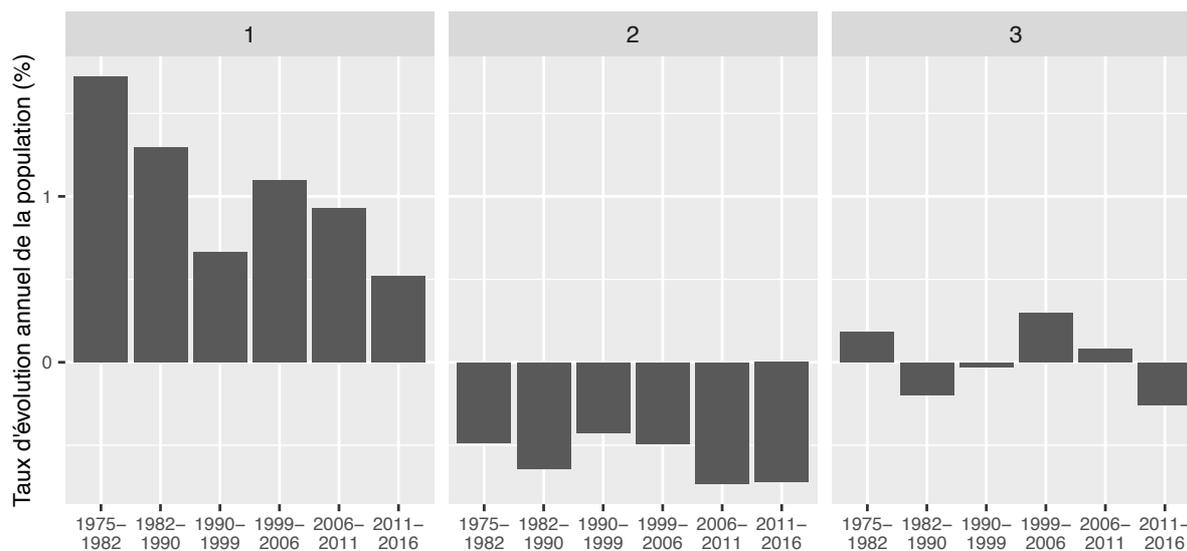
Sources : Insee, RP 1975-2016 ; traitements réalisés avec TramineR (tapis ordonnés) ; Réalisation : J. Chouraqui

Lecture : Ces trois graphiques sont nommés « tapis ». Ils permettent de visualiser l'ensemble des trajectoires de chaque classe : chaque ligne d'un tapis représente la trajectoire d'un individu, ici les communes centres, couronnes et banlieues des aires urbaines françaises. Pour faciliter la visualisation, les trajectoires présentes dans chaque tapis ont été ordonnées, conformément aux résultats de la matrice des

dissimilarités. Ceci permet aux séquences d’être placées les unes à côté des autres en fonction de leurs ressemblances.

Exemple avec le graphique du type 1 (trajectoires de croissance), en lisant de bas en haut : un grand nombre de tranches d’aires urbaines de cette classe ont connu une trajectoire de croissance continue entre 1975 et 2016 (environ 40 %). Ensuite, on identifie un petit nombre de tranches d’aires urbaines concernées par une trajectoire de stagnation pour la période 1975-1982, puis de croissance continue.

Figure 28 : Taux d’évolutions annuels moyens des tranches d’aires urbaines de chaque classe entre 1975 et 2016



Source : Insee RP 1975-2016 ; Réalisation : J. Chouraqui

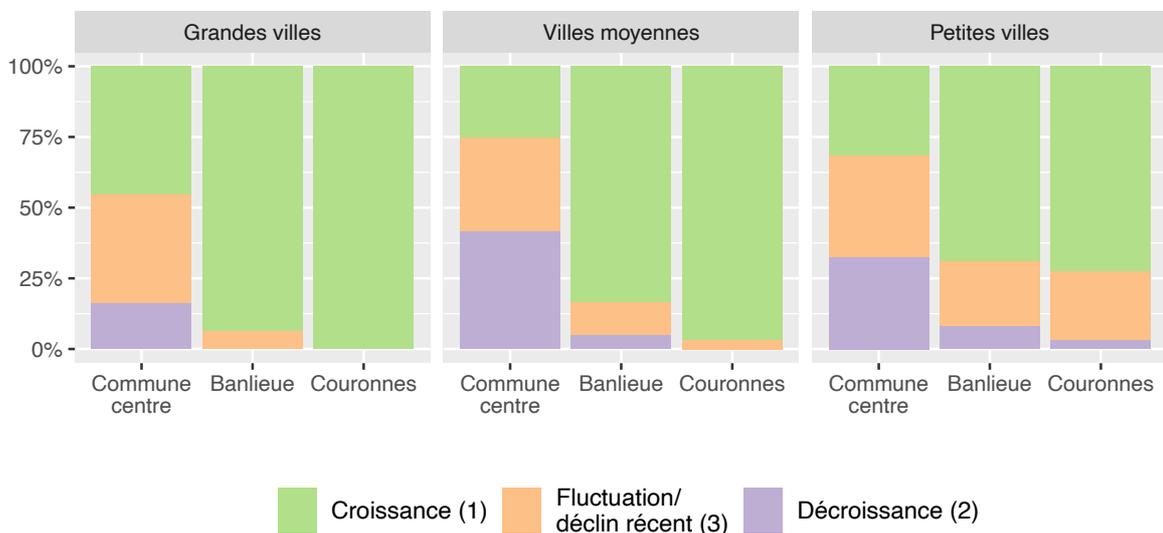
2.1.2. Croisement des résultats aux niveaux inter et infra-urbain : des types de trajectoires inégalement répartis selon les tranches et les types d’aires urbaines

Le graphique ci-dessous (Figure 29) permet d’observer la répartition de ces trois catégories de trajectoires selon le type de villes et de tranches d’aires urbaines. On constate que les trajectoires de croissance (classe 1) sont plus présentes dans les grandes villes que dans les villes moyennes et les petites villes. Quelle que soit la taille des villes, les communes centres sont particulièrement concernées par des trajectoires de non-croissance. Les petites villes se distinguent par une plus forte proportion de banlieues ou couronnes périurbaines en décroissance ou fluctuantes. Ce résultat rejoint celui des travaux sur la décroissance urbaine, qui constatent que les processus de déclin démographique concernent davantage les petites villes (Cauchi-Duval, Cornuau et Rudolph, 2017 ; Wolff et al., 2013).

Dans ce graphique, les villes moyennes se distinguent, car il s’agit du type de villes qui compte le plus de communes centres ayant connu des trajectoires de déclin démographique. Au total, près de 75% de leurs communes centres sont classées comme en décroissance ou présentant des trajectoires de fluctuation ou déclin récent. Les situations de décroissance démographique sont plus rares dans leurs banlieues et leurs couronnes. Les grandes villes présentent, elles aussi, une quasi-totalité de banlieues et couronnes en croissance, mais elles comptent beaucoup moins de communes centre en déclin ou en fluctuation que les villes moyennes. Ce résultat fait écho aux

transformations infra-urbaines observées dans la période contemporaine présentées au chapitre précédent (Chapitre 2, 2.3). Les travaux sur les restructurations urbaines post-fordistes soulignent en effet un double mouvement d'étalement urbain et de réinvestissement des centres (Soja, 1989, 1998 ; Swyngedouw et Kesteloot, 1988). Les résultats de cette classification des trajectoires démographiques donnent une image plus nuancée de ces processus, qui semblent très variables selon les niveaux de la hiérarchie urbaine. Les résultats présentés ici suggèrent en effet que les villes moyennes et les petites villes sont peu concernées par des dynamiques de réinvestissement du centre, en tous cas d'un point de vue démographique. L'érosion démographique de leurs centres est plus fréquente que pour les grandes villes, dont les centres semblent moins affaiblis par les dynamiques de périurbanisation. Les typologies des trajectoires de fragilisation sociale et de dégradation de l'environnement urbain permettront de confirmer ou de nuancer ce point.

Figure 29 : Répartition des classes par type de villes



Source : Insee, RP ; Réalisation : J. Chouraqui

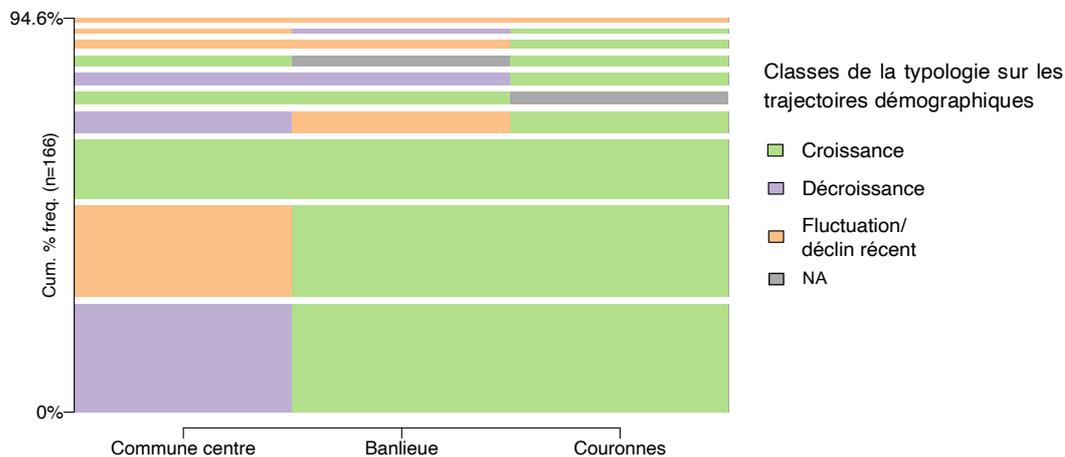
2.2. Les trajectoires démographiques des villes moyennes : des configurations « démo-spatiales » dominantes et des différences régionales marquées

2.2.1. Résultats retravaillés pour les aires urbaines des villes moyennes : construction d'une typologie démo-spatiale

Les résultats précédents ont montré une spécificité des communes centres des aires urbaines des villes moyennes, dont une majorité est classée comme présentant des trajectoires de déclin démographique. Une analyse des combinaisons de trajectoires démographiques les plus fréquentes au sein des aires urbaines des villes moyennes confirme ces éléments. La Figure 30 présente les séquences spatiales (1.2.2) les plus fréquentes au sein des aires urbaines des villes moyennes. L'analyse des séquences spatiales des aires urbaines des villes moyennes montre qu'un nombre relativement limité de combinaisons existent, puisque 95% des aires urbaines des villes moyennes partagent 10 séquences spatiales. La plus fréquente est la configuration dans

laquelle l'aire urbaine est composée d'une commune centre en décroissance démographique d'une part, et d'une banlieue et d'une couronne en croissance démographique d'autre part (51 aires urbaines partagent cette séquence spatiale, soit 31% des villes moyennes). Cette configuration centre-périphérie marque aussi la seconde séquence la plus fréquente, où la commune centre connaît une trajectoire démographique fragile et fluctuante alors que la banlieue et la couronne sont en croissance (43 aires urbaines partagent cette configuration, soit 26% des villes moyennes). Ces deux configurations où centre et périphéries connaissent des dynamiques démographiques contrastées concernent donc 57% des villes moyennes. Dans 28 aires urbaines de villes moyennes (17% d'entre elles), la commune centre, la banlieue et la couronne présentent toutes les trois des trajectoires de croissance. Les 7 séquences suivantes sont moins partagées, mais on note des situations de décroissance démographique de la commune centre et des banlieues dans 3 d'entre elles. 9 séquences supplémentaires ne sont pas représentées dans le diagramme, car elles n'existent chacune que dans une seule aire urbaine⁸¹.

Figure 30 : Les dix séquences spatiales les plus fréquentes au sein des aires urbaines des villes moyennes pour les trajectoires démographiques



Note de lecture : Chaque bande représente une séquence, plus ou moins épaisse selon sa fréquence. En tout, 95% des séquences spatiales sont présentées sur le diagramme.

Remarque : Les zones grisées (NA) signifient qu'il n'y a pas de résultat, car les aires urbaines considérées ne comptent pas ce type de tranche urbaine. En effet, 15 villes moyennes ne comptent que 2 tranches d'aires urbaines, et deux ne sont constituées que d'une commune centre.

Source : Insee RP 1975-2016 ; Réalisation J. Chouraqui

Cette exploration des configurations spatiales internes aux aires urbaines des villes moyennes montre leur très forte hétérogénéité. Finalement, seules 36 aires urbaines sur 166 ont des séquences spatiales homogènes, c'est-à-dire où l'ensemble des tranches présentent les mêmes types de trajectoires démographiques. Notre objectif est de construire une typologie des villes moyennes qui tienne compte des trajectoires démographiques contrastées au sein des aires urbaines. On a choisi de retravailler les résultats de la typologie des trajectoires en quatre classes

⁸¹ Il s'agit essentiellement d'aires urbaines dont la forme est atypique, c'est-à-dire qu'elles sont constituées uniquement d'une commune centre, d'une commune centre et d'une banlieue, ou d'une commune centre et d'une couronne. Ces formes étant plus rares, elles partagent moins fréquemment des séquences spatiales communes.

(Figure 31). Ces classes découlent fortement des constats précédents quant à l'exploration des séquences spatiales les plus fréquentes au sein des aires urbaines. Deux reprennent les séquences spatiales les plus fréquentes parmi les aires urbaines des villes moyennes : fluctuations ou déclin récent limité à la commune centre et décroissance limitée à la commune centre. Ensuite, une classe rassemble 42 aires urbaines « majoritairement en croissance ». Cette classe réunit toutes les aires urbaines dont l'ensemble des tranches sont en croissance ainsi que cinq aires urbaines dont seulement une des tranches (à l'exclusion de la commune centre) est touchée par des processus de déclin ou de fluctuation démographique. On a ensuite regroupé les aires urbaines restantes, qui présentent une majorité de tranches en décroissance ou en fluctuation démographique, dans une dernière classe appelée « aires urbaines majoritairement en décroissance » (n = 27). On obtient ainsi une typologie démo-spatiale, caractérisant les aires urbaines dans leur ensemble, au regard de leur trajectoire démographique, et en tenant compte de leur hétérogénéité spatiale.

Figure 31 : Classes de la typologie « démo-spatiale », qualifiant les trajectoires démographiques au sein des aires urbaines des villes moyennes

Classes retravaillées	Cas correspondants dans les résultats bruts	Nombre de villes
Aires urbaines majoritairement en décroissance	Aires urbaines présentant une majorité de tranches en décroissance ou en fluctuation/déclin récent (types 2 et 3).	27/166 (16%)
Décroissance limitée à la commune centre	Aires urbaines dont la commune centre est classée en décroissance (type 2), mais les banlieues et couronnes en croissance (type 1)	52/166 (31%)
Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Aires urbaines dont la commune centre est en fluctuation/déclin récent (type 3), mais les banlieues et couronnes en croissance (type 1)	45/166 (27%)
Aires urbaines majoritairement en croissance	Aires urbaines présentant une majorité de tranches en croissance, dont la commune centre (type 1)	42/166 (25%)

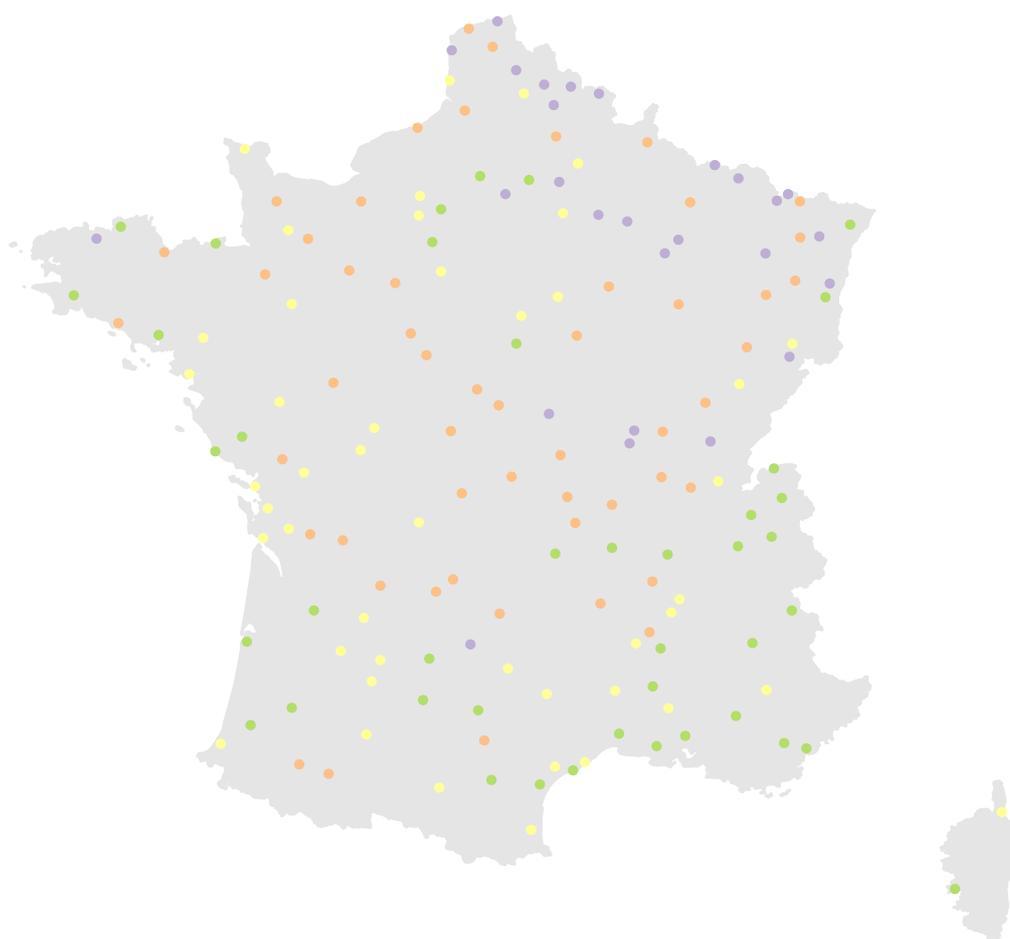
2.2.2. Cartographie de la typologie démo-spatiale

Ce travail permet d'identifier quatre types de configurations spatiales et démographiques au sein des aires urbaines des villes moyennes. La cartographie de cette typologie démo-spatiale fait apparaître des disparités régionales importantes. D'abord, le quart nord-est concentre des aires urbaines dont une majorité de tranches sont en décroissance. Cette localisation particulière fait écho aux résultats des travaux sur les villes en décroissance, qui soulignent la concentration de ces villes dans cette région anciennement industrielle (Wolff et al., 2013). Cette région est

également identifiée dans les travaux sur les restructurations régionales post-fordistes comme une région en déclin du fait de ses spécialisations industrielles historiques (Benko, 1993 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b). Les trajectoires industrielles sont cependant distinctes à l'intérieur de cette vaste région. Tandis que certains secteurs ont connu une industrialisation ancienne, comme le Nord qui est spécialisé dès le 19^e siècle dans l'industrie textile, d'autres, comme l'Oise, l'Aisne et la Marne sont plutôt industrialisés dans le cadre de la dynamique de décentralisation industrielle du Bassin parisien qui s'opère durant la période des Trente Glorieuses. D'autres secteurs enfin se sont développés autour de l'extraction charbonnière (Moselle). Malgré leur spécialisation et histoire différenciées, ces régions sont fragilisées par la crise de l'industrie fordiste qui débute dans les années 1970, et se traduit par des délocalisations, des fermetures ou une forte réduction de la main d'œuvre employée. Ce phénomène explique la situation des aires urbaines majoritairement en déclin démographique, mais les analyses des trajectoires économiques pourront confirmer cette interprétation.

La classe des villes en croissance démographique est elle aussi répartie selon des logiques régionalisées. Ces villes sont en effet plus présentes dans l'ouest et le sud du pays, et sont localisées principalement sur les littoraux et à proximité d'espaces métropolisés. La région entourant Lyon, Genève et Grenoble concentre particulièrement, côté français, des villes moyennes en croissance démographique. Ce phénomène s'observe aussi autour de Bordeaux, Montpellier, Marseille et Nantes. La localisation à proximité de métropoles attractives semble donc pouvoir expliquer ces trajectoires de croissance démographique, mais elle n'est pas systématique, puisque ces tendances ne sont pas toujours vérifiées (par exemple, autour de Toulouse, Strasbourg et Paris), et qu'on note la présence d'aires urbaines dont la commune centre connaît des trajectoires plus fragiles de fluctuation ou de déclin récent autour de Bordeaux, Montpellier et Nantes. Pour le secteur Lyon-Genève-Grenoble, qui présente un semis de villes moyennes en croissance démographique particulièrement homogène, on pourrait faire l'hypothèse que la localisation à proximité de la frontière avec la Suisse permet aussi à certaines villes moyennes d'attirer des flux migratoires d'actifs transfrontaliers. Pour autant, le phénomène ne s'observe avec la même ampleur à la frontière du Luxembourg. Ceci illustre l'importance d'autres facteurs pouvant expliquer la propension d'une ville à capter ce type de flux : paysage, histoire, image, spécialisation économique... Des villes de tradition industrielle comme Longwy et Thionville présentent ainsi des trajectoires de décroissance et/ou stagnation démographique diffuses dans l'aire urbaine, malgré leur proximité au Luxembourg, là où Thonon-les-Bains, Cluses ou Annecy semblent s'insérer pleinement dans l'aire d'attraction transfrontalière de la métropole genevoise, et présentent des trajectoires de croissance pour l'ensemble de l'aire urbaine. On perçoit enfin, le long de la vallée du Rhône, la présence de villes moyennes aux trajectoires démographiques croissantes, ce qui pourrait s'expliquer par la croissance économique de cette région – la typologie thématique sur les trajectoires d'emploi pourra éclairer cet aspect.

Figure 32 : Carte de la typologie « démo-spatiale » des villes moyennes



Typologie démo-spatiale des villes moyennes

- Aire urbaine majoritairement en croissance
- Décroissance limitée à la commune centre
- Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre
- Aire urbaine majoritairement en décroissance

Note : La liste des villes de chaque classe se trouve en Annexe 3

Source : Insee, RP 1975-2016 ; IGN, Admin Express ; Réalisation : J. Chouraqui

La lecture de la répartition spatiale des classes de villes moyennes majoritairement en croissance et en décroissance démographique permet donc d'esquisser des ensembles régionaux distincts, avec des situations plus favorables autour des littoraux, de certaines frontières et des métropoles de l'ouest et du sud, et plus défavorables dans le quart nord-est. La localisation des villes moyennes dont la ville centre présente des trajectoires démographiques plus fragiles (en jaune et orange sur la Figure 32) nuance cette lecture régionale. En effet, ces villes sont disséminées sur l'ensemble du territoire, et semblent moins concentrées dans certaines régions que les deux types précédents. Bien que leur concentration spatiale soit moindre, on peut tout de même remarquer des schémas de localisation spécifiques. Pour rappel, ces deux types de villes se distinguent selon les trajectoires démographiques des communes centres, plus ou moins caractérisées par des épisodes de décroissance continus, alors que les banlieues et couronnes

croissent. On remarque que les aires urbaines dont la commune centre est en décroissance démographique sont concentrées au nord d'une ligne Bordeaux-Lyon, tandis que les aires urbaines dont la commune centre connaît des trajectoires de fluctuation ou de déclin récent sont localisées au sud de cette ligne. En particulier, ces aires urbaines sont plus présentes à proximité des littoraux et des métropoles, dans des secteurs qui concentrent également des aires urbaines majoritairement en croissance. Les aires urbaines dont les trajectoires démographiques des communes centres sont les plus fragiles sont donc avant tout concentrées dans le centre et la moitié nord du pays. Ces classes d'aires urbaines dont les communes centres connaissent des trajectoires démographiques fragiles nuancent donc la géographie précédemment établie, opposant le quart nord-est et les espaces littoraux ou métropolisés du Sud, de Rhône-Alpes et de l'Ouest, mais laissent apparaître une division nord-sud du pays.

3. Trajectoires d'évolution de l'emploi

Comme vu plus tôt (1.1.3, Encadré 3), les objets principaux de ces analyses sont des trajectoires d'emploi, construites à partir des taux d'évolution annuels moyens du nombre d'emplois. Les unités spatiales étudiées sont les aires urbaines situées en métropole ($n = 768$). Les aires urbaines françaises sont donc chacune associée à une trajectoire d'emploi de 1975 à 2016.

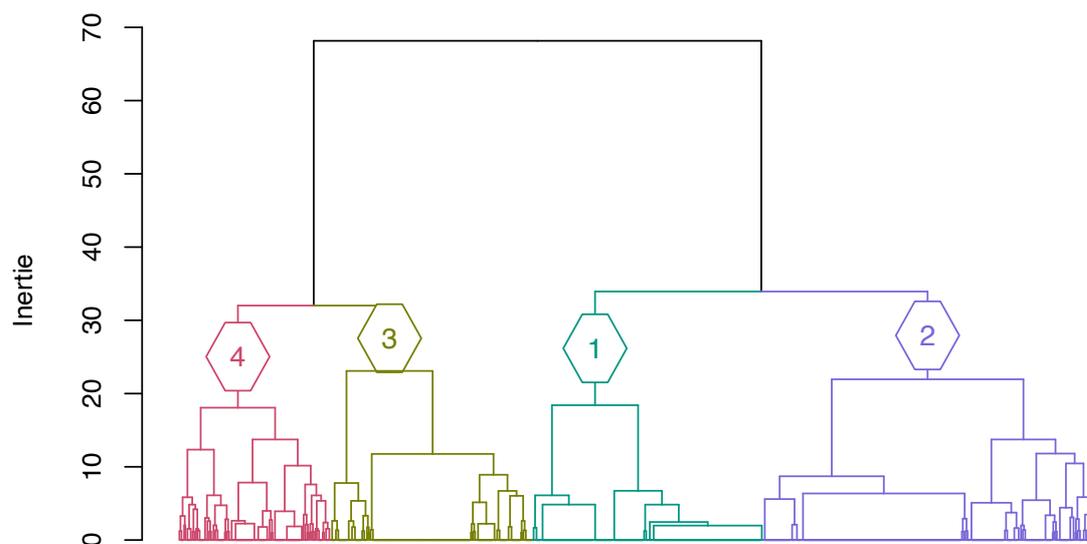
On classe dans un premier temps (3.1.) les trajectoires d'évolution de l'emploi des aires urbaines, ce qui permet de repérer des trajectoires de déclin de l'emploi. On s'intéresse ensuite aux logiques inter-urbaines et régionales dans la répartition des types de trajectoires étudiées au sein des villes françaises (3.2.). Dans un troisième temps (3.3.), on propose une analyse complémentaire sur les secteurs économiques contribuant au déclin de l'emploi, en considérant la période 2006-2016.

3.1. Des trajectoires de déclin récent très répandues, mais des différences selon les types de villes

On a retenu une classification des trajectoires en quatre classes, au regard de la perte d'inertie permise par ce découpage et des indicateurs de robustesse (Annexe 2, 2.2). Le dendrogramme (Figure 33) et les tapis (Figure 34) permettent de caractériser le type de trajectoires réunies dans chaque de ces quatre classes.

Le dendrogramme montre tout d'abord que les quatre classes retenues se structurent en deux ensembles : les classes 1 et 2 d'une part et les classes 3 et 4 d'autres part. La lecture des tapis permet de mieux comprendre ce qui distingue ces deux sous-ensembles : tandis que les classes 1 et 2 rassemblent des trajectoires dominées par des épisodes de croissance, les classes 3 et 4 regroupent des trajectoires marquées par des épisodes de décroissance.

Figure 33 : Dendrogramme de la CAH réalisée sur les trajectoires d'emploi des aires urbaines



Source : Insee, RP 1975-2016 ; Réalisation : J. Chouraqui

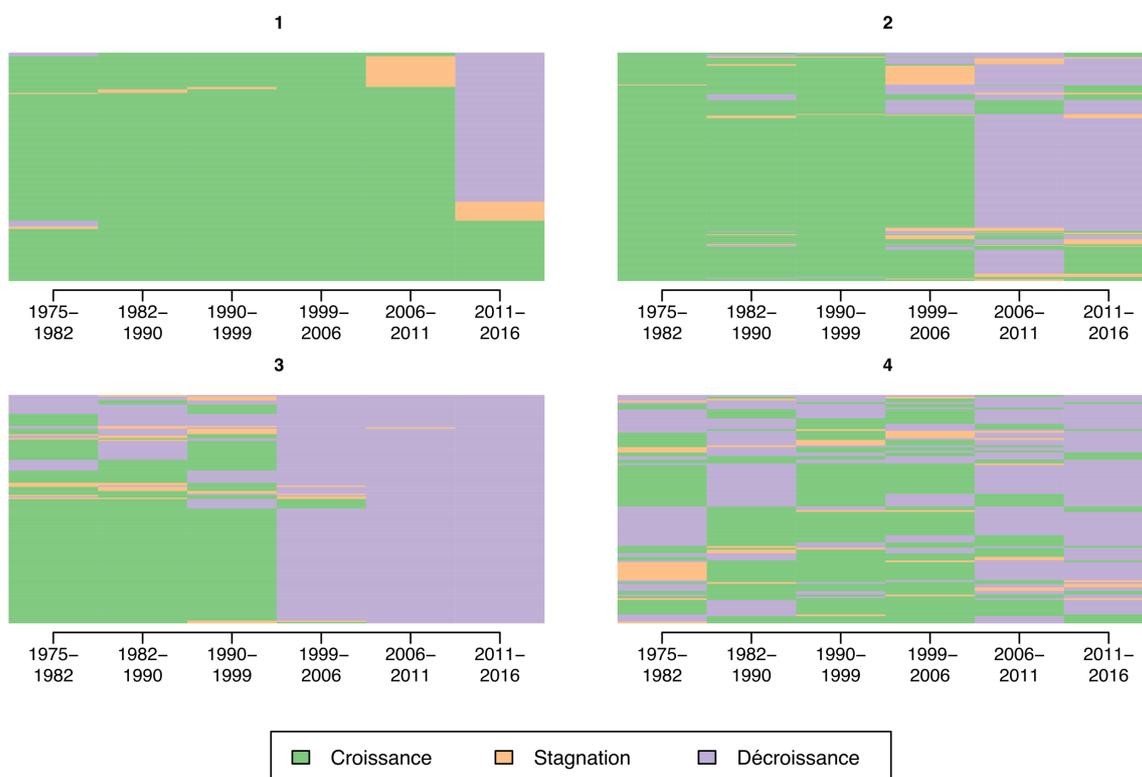
La première classe (1) regroupe les trajectoires d'emploi de 193 aires urbaines, soit 25% de l'ensemble étudié. Il s'agit de trajectoires de croissance de l'emploi, continues pour environ 20% du groupe, ou marquées par une stagnation ou un déclin sur la dernière période intercensitaire (2011-2016). Le calcul des taux d'évolution annuels moyens de l'emploi par classe (Figure 35) montre que ces pertes d'emploi récentes sont en moyenne relativement faibles, puisqu'elles se situent autour de -0,5%/an. Ce graphique montre également une tendance au ralentissement de la croissance des emplois pour ce groupe, puisque le taux d'évolution annuel moyen baisse au fil du temps.

La seconde classe (2) est assez proche de la première, ce qui apparaît sur le dendrogramme. Ces deux classes ont en effet en commun de regrouper des aires urbaines ayant connu des trajectoires de croissance ininterrompues jusqu'aux années 2000. La spécificité des trajectoires d'emploi regroupées dans la classe 2 est qu'elles sont en grande majorité marquées par deux épisodes de déclin de l'emploi successifs, à partir de 2006. Réunissant 279 aires urbaines, soit 36% de l'ensemble étudié, cette classe réunit donc des aires urbaines qui subissent des processus de déclin économique récent.

La troisième classe réunit les trajectoires d'emploi de 169 aires urbaines (22% de l'ensemble étudié), qui ont en commun de connaître des pertes d'emploi depuis 1999. Beaucoup plus homogène que les deux précédents (plus de 95% des séquences regroupées présentent ces trois périodes successives de déclin de l'emploi), cette classe regroupe malgré tout des aires urbaines dont les trajectoires d'emploi avant 1999 diffèrent. Pour les deux tiers, la période 1975-1999 est marquée par une croissance de l'emploi continue, tandis qu'un tiers connaît une trajectoire plus fluctuante ou de déclin pour cette période. Par rapport aux deux classes précédentes, on note que les pertes d'emplois sont en moyenne plus importantes, en particulier pour la période récente, puisque ces aires urbaines perdent 2% d'emplois par an entre 2011 et 2016. Cette classe réunit donc des trajectoires de déclin plus anciennes que la précédente, et avec des pertes en moyenne deux fois plus intenses.

La classe 4 regroupe des trajectoires fluctuantes jusqu'aux années 2000, et marquées par des épisodes de déclin pour les deux dernières périodes intercensitaires. On a ainsi choisi de qualifier ces trajectoires de fluctuantes et en déclin récent. Cette classe est la plus petite, puisqu'elle regroupe les trajectoires de seulement 127 aires urbaines, soit 17% de l'ensemble étudié.

Figure 34 : « Tapis » des 4 classes obtenues

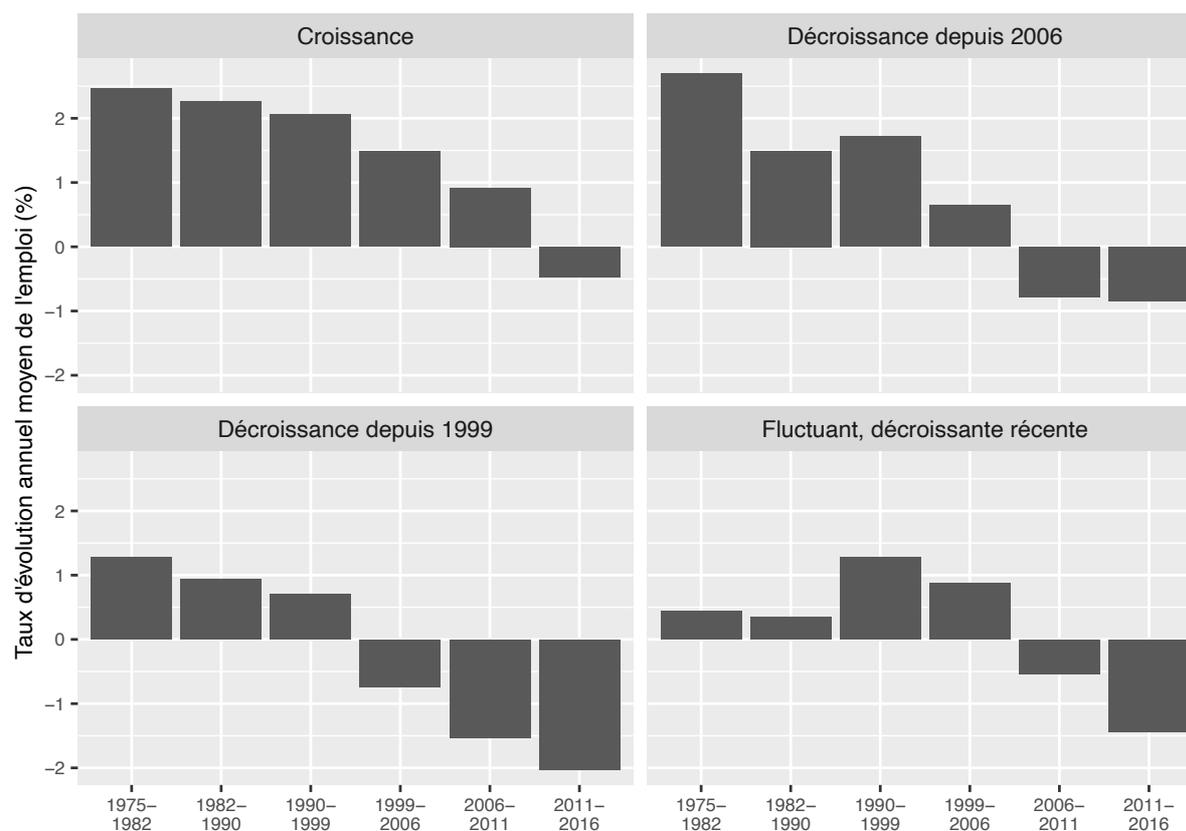


Lecture : Ces quatre graphiques sont nommés « tapis ». Ils permettent de visualiser l'ensemble des trajectoires de chaque classe : chaque ligne d'un tapis représente la trajectoire d'un individu, ici les aires urbaines françaises. Pour faciliter la visualisation, les trajectoires présentes dans chaque tapis ont été ordonnées, conformément aux résultats de la matrice des dissimilarités. Ceci permet aux séquences d'être placées les unes à côté des autres en fonction de leurs ressemblances.

Exemple avec le graphique du type 1 (trajectoires de croissance), en lisant de bas en haut : un grand nombre de tranches d'aires urbaines présentent une trajectoire de croissance continue entre 1975 et 2016 (environ 20 %). Ensuite, on identifie un très petit nombre d'aires urbaines (probablement une ou deux) concerné par une trajectoire de stagnation pour la période 1975-1982, puis de croissance continue.

Source : Insee, RP 1975-2016 ; traitements réalisés avec Traminer (tapis ordonnés) ; Réalisation : J. Chouraqui

Figure 35 : Taux d'évolution annuel moyen de l'emploi des aires urbaines de chaque classe



Source : Insee, RP 1975-2016 ; Réalisation : J. Chouraqui

Cette première analyse montre que les trajectoires d'emploi suivent des logiques temporelles qui diffèrent des trajectoires démographiques. En particulier, on compte peu de trajectoires de déclin continu de l'emploi antérieur aux années 1990, en comparaison des résultats des trajectoires démographiques⁸². Les analyses des trajectoires démographiques et économiques des villes françaises montrent donc que les processus de pertes d'emplois sont moins linéaires et plus tardifs que ceux de pertes démographiques. On identifie en particulier des trajectoires de fluctuations anciennes (classe 4), qu'on peut qualifier d'instables et de fragiles. Les villes de cette classe perdent des emplois dès les années 1970, mais à la différence des pertes démographiques, ces pertes d'emploi anciennes sont moins associées à des processus de déclin continu dans le temps. Ces résultats s'expliquent sans doute par le fait que l'on étudie ici l'ensemble des emplois, ce qui contribue à gommer des phénomènes de déclin propres à certains secteurs. Les pertes d'emplois liées à la désindustrialisation et à des délocalisations au cours des années 1970 et 1980

⁸² Ceci pourrait s'expliquer par les différentes échelles d'analyse choisies : alors que celle en tranche d'aire urbaine, adoptée pour les trajectoires démographiques, permettrait d'identifier des pertes plus anciennes, celle en aire urbaine, utilisée ici, permettrait moins facilement d'isoler des trajectoires de déclin de l'emploi anciennes. Cette explication n'est cependant pas satisfaisante, car en choisissant l'échelle de l'aire urbaine pour analyser les trajectoires de déclin démographique, on observe toujours des trajectoires de déclin anciennes, démarrantes dès 1975 ou 1982 (annexe 2). Le maillage ne permet donc pas à lui seul d'expliquer les différences observées entre trajectoires démographiques et d'emploi.

seraient dans ce contexte compensées par des gains dans d'autres secteurs, et favoriserait des trajectoires de déclin de l'emploi plus récentes ou fluctuantes. C'est notamment ce que montre M. Gros-Balthazard dans sa thèse, puisqu'elle souligne que le processus de désindustrialisation ne s'accompagne pas systématiquement d'un déclin de l'emploi total au niveau local (Gros-Balthazard, 2018). Ses analyses révèlent également que le déclin de l'emploi industriel se produit à des rythmes différenciés selon les territoires (*ibid.*). L'étude des trajectoires d'évolution de l'emploi textile au sein des villes françaises proposée par A. Bretagnolle, S. Baudet-Michel et I. Glita (2019), prouve également qu'en se focalisant sur certains secteurs d'emploi, des trajectoires de déclin anciennes et continues peuvent également être repérées.

Tout comme cela avait été constaté pour les trajectoires démographiques, on note, de façon encore plus nette, que les trajectoires d'emplois sont très marquées par des situations de déclin pour la période récente. Les trajectoires des quatre classes étudiées, bien que très différentes, sont dans la grande majorité marquées par des périodes de déclin de l'emploi entre 2006 et 2016. Cette situation pourrait s'expliquer par la crise économique de 2008, qui aurait fragilisé le tissu économique de l'ensemble des villes françaises. Les travaux de l'Insee sur l'évolution de l'emploi en France révèlent que la crise économique de 2008-2009 a été accompagnée d'une perte d'environ 290 000 emplois salariés⁸³. La période 2010-2014 est marquée par d'importantes fluctuations, avec de nouvelles pertes nettes pour l'année 2012, et des balances positives, mais faibles, pour les années 2010, 2011, 2013 et 2014. Un tel ralentissement, avec des pertes d'emplois à l'échelle de la France dans son ensemble, ont à nouveau été constatées en 2020 avec la crise sanitaire.

3.2. Des différences régionales et inter-urbaines marquées

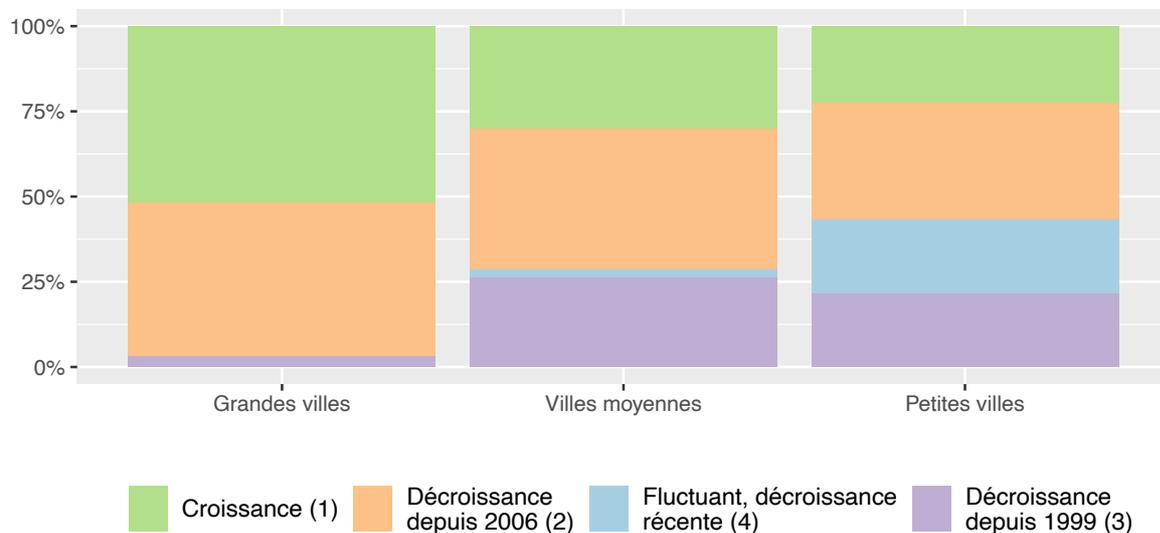
De façon similaire à ce qui avait été observé pour les trajectoires démographiques, la Figure 36 montre à nouveau que les trajectoires de croissance concernent davantage les grandes villes que les villes petites et moyennes. Cependant, les trajectoires de déclin récent sont nombreuses dans l'ensemble des aires urbaines, ce qui pourrait s'expliquer par les périodes de récession économique récentes. Pour autant, les grandes villes se distinguent, car elles sont les seules à présenter très peu de trajectoires de décroissance, et aucune trajectoire fluctuante. Les trajectoires de fluctuation et déclin récent sont quant à elles spécifiques aux petites villes, et seules quatre villes moyennes connaissent ce type de trajectoires⁸⁴. Les villes moyennes sont les plus concernées par des trajectoires de décroissance de l'emploi depuis 1999, qui concernent 25% d'entre elles. On observe donc ici que tous les niveaux de la hiérarchie urbaine ne sont pas touchés de la même manière par des processus de déclin de l'emploi ancien, mais que les trajectoires de déclin récent (postérieur à 2006) sont très courantes, et ce pour toutes les villes.

⁸³ Cohadon, T., Henninger, S., Le Gac, J., Thiel, C., 03/12/2021, « En 2020, l'emploi a baissé de façon inédite depuis 2009 », *Insee Focus*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5897374>

⁸⁴ Pour la suite des analyses portant sur les villes moyennes (Chapitre 4), cette classe a été intégrée au profil « décroissance récente », car les quatre aires urbaines des villes moyennes appartenant à cette classe ont en commun de partager des périodes de décroissance après 2006 et d'être en croissance pour la période 1999-2006. Malgré la proximité entre classes 3 et 4, qui aurait pu rendre plus logique leur intégration à la classe 3, on a préféré pour ces raisons les intégrer à la classe 2.

Les temporalités du déclin changent donc selon les types de villes, et les trajectoires de déclin prolongées touchent davantage les petites et moyennes villes.

Figure 36 : Répartition des profils parmi les aires urbaines

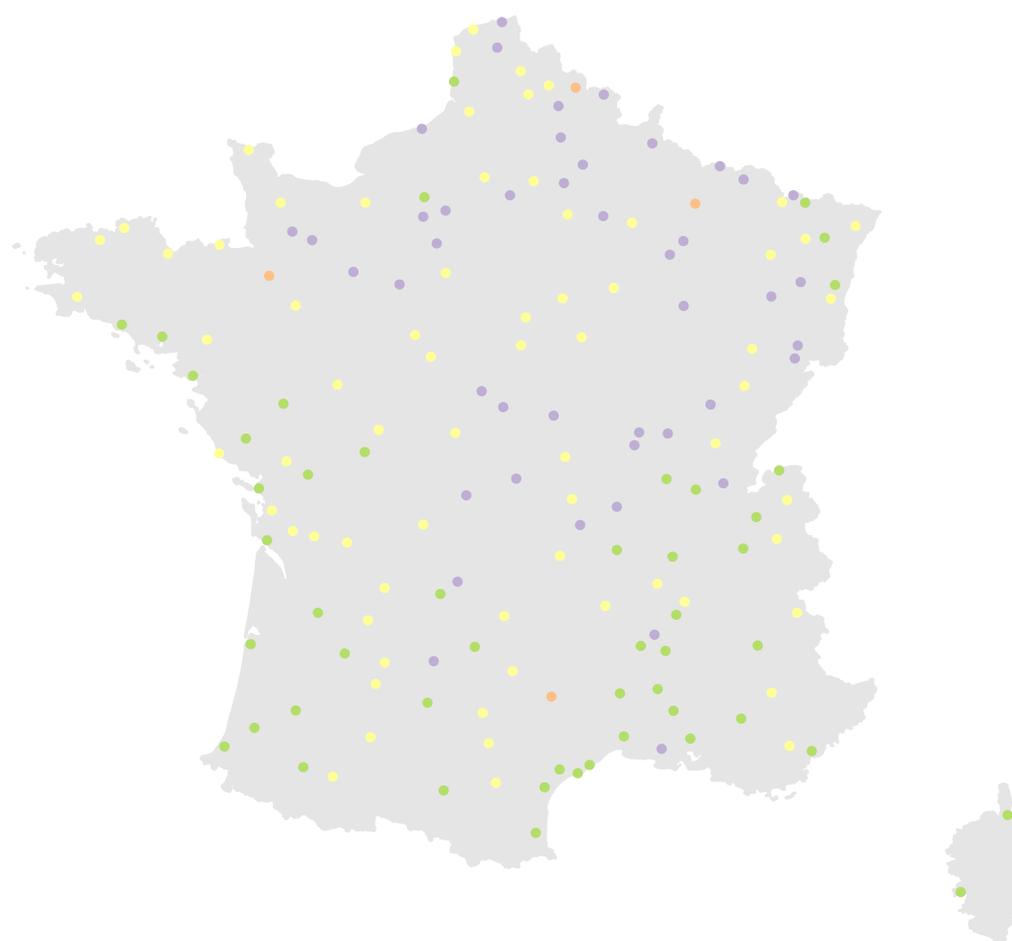


Sources : Insee, RP 1975-2016 ; Réalisation : J. Chouraqui

La logique de répartition spatiale de ces types de trajectoires – croissance, décroissance ancienne (depuis 1999) et récente (depuis 2006) – parmi les villes moyennes françaises rappelle en partie celle observée dans la typologie des trajectoires démographiques. La Figure 37 montre en effet que les aires urbaines présentant une trajectoire plus favorable, c'est-à-dire classées comme en croissance, sont situées à proximité des littoraux et des espaces métropolisés ouest et sud, ainsi que le long de la vallée du Rhône. Les espaces de localisation des villes en croissance démographique et économique sont donc similaires : il existe donc bien des logiques régionales pouvant participer à expliquer la trajectoire des villes moyennes. Ce résultat fait aussi écho à des travaux récents qui ont exploré les corrélations entre soldes migratoires et développement de l'emploi industriel (Talandier, 2023). Les villes présentant le type de trajectoire le plus fragile, c'est-à-dire les aires urbaines connaissant une décroissance de l'emploi ancienne, sont quant à elles concentrées dans le grand quart nord-est. Cette localisation rejoint en partie celle observée pour les villes majoritairement en décroissance démographique, mais pas parfaitement, puisqu'on voit également ressortir de façon plus évidente la diagonale des faibles densités et l'intérieur de la région Normandie. La cartographie des trajectoires d'emploi fait ainsi ressortir de façon plus évidente une opposition nord-sud du pays, selon une ligne Le Havre-Lyon. Elle fait ressortir des structures régionales proche de celles identifiées dans des travaux de géographie économique sur la France dès les années 1990 (Benko, 1993 ; Swyngedouw, 1991), également mis en évidence plus récemment par M. Gros-Balthazard (2018), qui analyse des trajectoires de désindustrialisation des bassins de vie de tradition industrielle. La stabilité de ces structures régionales semble remarquable, puisqu'elles ressortent également dans les travaux les plus récents sur les évolutions de l'emploi en France. Dans leur analyse sur les processus de désindustrialisation et de réindustrialisation des territoires pour la période 2016-2019, M. Gros-Balthazard et M. Talandier (2023) constatent en effet des contrastes régionaux similaires. Les

aires urbaines ayant connu des trajectoires de fluctuations ou de déclin de l'emploi plus récent (2006) sont en revanche disséminées dans toute la France : ces trajectoires plus largement partagées au sein des aires urbaines françaises ne sont donc pas spécialisées dans leur localisation, et seraient plutôt liées aux pertes d'emplois associées à la crise de 2008.

Figure 37 : Carte de la typologie des trajectoires d'évolutions de l'emploi au sein des aires urbaines des villes moyennes



Trajectoires d'emploi des aires urbaines des villes moyennes

- Croissance
- Fluctuant, décroissance depuis 2006
- Décroissance depuis 2006
- Décroissance depuis 1999

Note : La liste des villes de chaque classe se trouve en Annexe 3

Source : Insee RP 1975-2016 ; IGN Admin Express ; Réalisation : J. Chouraqui

3.3. Les secteurs d'emploi et leur contribution aux processus de déclin économiques

3.3.1. Les secteurs d'emploi parmi les villes françaises : vue d'ensemble

Les analyses précédentes renseignent donc sur des localisations des aires urbaines des villes moyennes en décroissance et sur des temporalités particulières des trajectoires de déclin de l'emploi, souvent entamées dans les années 2000. Pour mieux comprendre ces trajectoires, on propose une analyse complémentaire sur les secteurs d'emploi : l'objectif est d'identifier les secteurs qui perdent le plus d'emplois dans les villes ayant connu des trajectoires de déclin. Si la période des années 1970 et 1980 a fait l'objet de nombreuses études sur les processus de désindustrialisation (Benko, 1993 ; Benko et Lipietz, 1992 ; Swyngedouw, 1991 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b), il semble nécessaire d'éclairer les caractéristiques du déclin économique advenant au début des années 2000. En particulier, est-ce une poursuite de la désindustrialisation ? Certaines pertes d'emplois peuvent-elles être rapprochées du repli de l'État observé en France à cette période, du fait notamment du lancement de la RGPP ?

Les données du recensement permettent de distinguer les emplois en plusieurs secteurs, de 3 à plus de 100 en fonction du niveau de détail choisi. La nomenclature des secteurs a évolué à plusieurs reprises, ce qui empêche d'observer l'évolution de l'emploi par secteurs de façon détaillée sur des séries chronologiques longues. Afin de proposer une analyse assez fine de l'évolution de l'emploi par secteurs, on a donc privilégié les données postérieures à 2006.

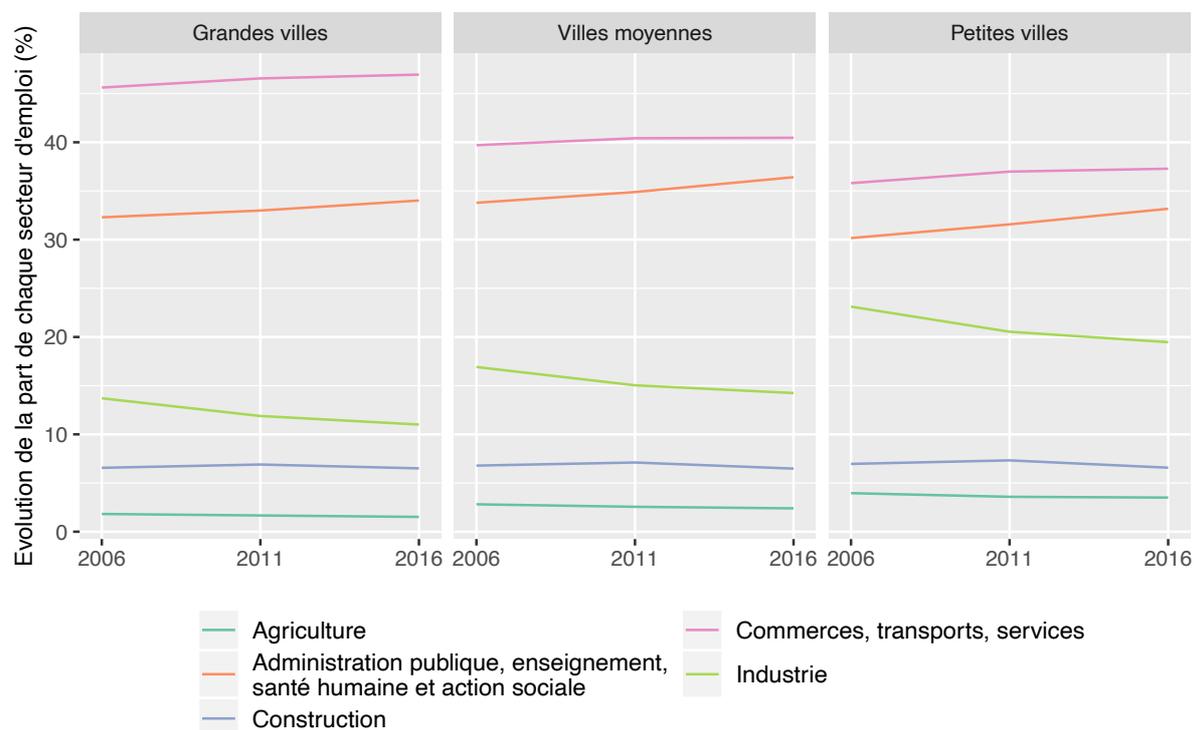
Avec ces données issues du recensement, on a étudié l'évolution de l'emploi par secteurs entre 2006 et 2016, en utilisant la nomenclature en cinq secteurs, qui distingue :

- Le secteur agricole
- Le secteur industriel
- Le secteur de la construction
- Le secteur des commerces, transports et services (CTS)
- Le secteur de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé humaine et de l'action sociale (APESAS)

La Figure 38 permet d'étudier l'évolution de l'emploi par secteur dans les aires urbaines françaises. Elle montre les parts relatives de chaque secteur pour les grandes villes, villes moyennes et petites villes en 2006, 2011 et 2016. On constate un niveau de tertiarisation et de désindustrialisation qui varie selon le niveau de la hiérarchie urbaine, puisque la part d'emploi dans le secteur commerces, transports et services augmente avec la taille des villes, tandis que celui du secteur industriel diminue. Les secteurs agricoles et de la construction occupent une part comparable des emplois dans tous les types de villes, et relativement stable. Le secteur public (APESAS) occupe quant à lui des parts d'emplois comparables dans les grandes villes et les villes moyennes, ce qui peut s'expliquer par la diversité des services publics qu'elles concentrent, plus importante que dans les petites villes, où cette part d'emploi est moindre. La Figure 39 permet de mieux saisir les évolutions d'emplois liées à chaque secteur dans les grandes, moyennes et petites villes. Il montre les différents types d'évolution de l'emploi pour

quatre secteurs entre 2006 et 2016⁸⁵. Le secteur de l'agriculture, qui représente une très faible part des emplois dans les aires urbaines françaises, a été écarté. On note ainsi que le secteur public (APESAS) est en croissance dans une majorité de grandes, moyennes et petites villes. Cependant, plus on descend dans la hiérarchie urbaine, plus la part de villes connaissant un déclin ou une stagnation de l'emploi public devient importante. Certains types de pertes d'emplois semblent donc spécifiques aux villes petites et moyennes. Ceci s'observe aussi pour le cas des emplois du secteur commerces, transports et services : très peu de grandes villes connaissent un déclin des emplois dans ce secteur, alors qu'environ 30% des villes petites et moyennes perdent des emplois dans ce secteur. Les évolutions du secteur de la construction et de l'industrie sont plus homogènes selon la taille des villes. On constate en effet que la majorité des villes connaissent une stagnation du nombre d'emplois du secteur de la construction, quelle que soit leur place dans la hiérarchie urbaine. De la même manière, la majorité des villes perdent des emplois industriels. Il s'agit du principal secteur d'emploi en déclin dans les aires urbaines françaises. En résumé, les emplois du secteur public (APESAS) et des commerces, transports et services ont des évolutions qui peuvent être contrastées selon la taille des villes, tandis que les emplois du secteur industriel et de la construction ont des évolutions plus similaires au sein de la hiérarchie urbaine.

Figure 38 : Évolution de l'emploi en fonction des différents secteurs entre 2006 et 2016 (moyennes par type de villes)



Source : Insee RP 2006-2016 ; Réalisation : J. Chouraqui

⁸⁵ Trois types d'évolution : croissance si le taux d'évolution annuel moyen entre 2006 et 2016 est supérieur à 0,1%/an ; décroissance si ce taux est inférieur à -0,1%/an ; stagnation s'il est situé entre -0,1% et 0,1%/an. En observant des types d'évolution plutôt que des taux d'évolutions moyens, on obtient une vision plus fine de la diversité des situations pour chaque type de ville.

Figure 39 : Évolution de l'emploi en fonction des différents secteurs entre 2006 et 2016 (part de chaque type de trajectoire par type de ville)



Source : Insee RP 2006-2016 ; Réalisation : J. Chouraqui

3.3.2. Une classification des profils de déclin de l'emploi par secteur

Une analyse plus fine de l'évolution de l'emploi par secteurs a été menée, en s'intéressant uniquement aux villes ayant une trajectoire de déclin de l'emploi entre 2006 et 2016, soit 314 aires urbaines⁸⁶. Dans cet échantillon, on compte 7 grandes villes, 76 villes moyennes et 231 petites villes. L'objectif est d'identifier différents profils de villes, en fonction des secteurs qui participent à (ou compensent) la décroissance de l'emploi entre 2006 et 2016.

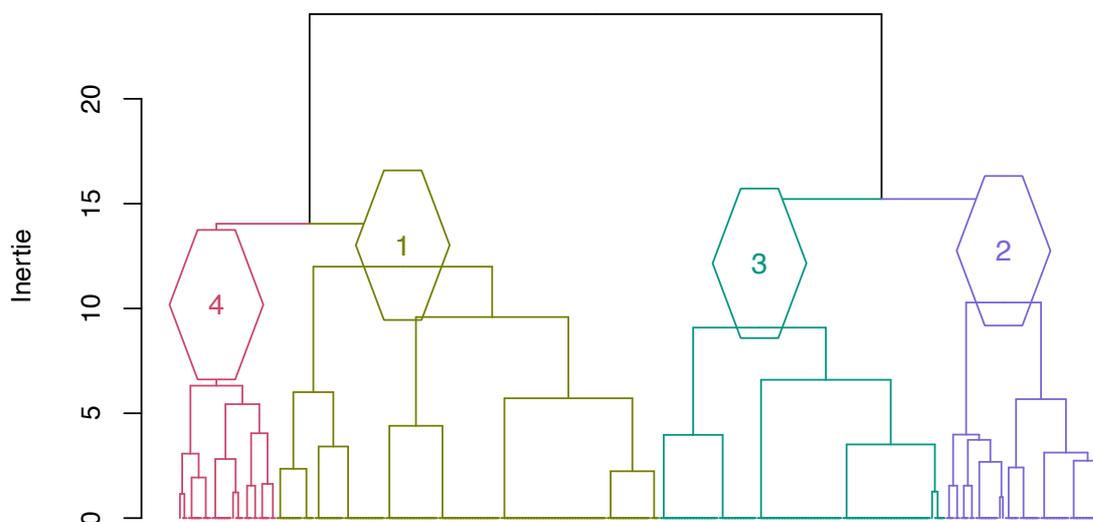
La méthode utilisée est similaire aux analyses des trajectoires de l'emploi ou démographiques menées précédemment, excepté qu'au lieu de trajectoires chronologiques, on analyse ici des séquences catégorielles de secteurs d'emplois. Pour chaque secteur les états analysés sont la croissance, la stagnation ou la décroissance de l'emploi entre 2006 et 2016, selon les mêmes seuils que pour les analyses précédentes. Les villes ayant des séquences similaires sont regroupées.

4 profils différents de pertes d'emplois ont été distingués (sauts d'inertie, Annexe 2, 2.2), dont les caractéristiques sont observables dans les figures 40 et 41. Le dendrogramme montre tout

⁸⁶ Les villes perdant de l'emploi sur les périodes 2006-2011 et 2011-2016 ainsi que celles présentant une période de stagnation et une période de décroissance de l'emploi ont été sélectionnées.

d'abord que les quatre classes retenues se structurent en deux ensembles : les classes 1 et 4 d'une part et les classes 2 et 3 d'autre part. La lecture des tapis permet de mieux comprendre ce qui distingue ces deux sous-ensembles : tandis que les classes 1 et 4 rassemblent des séquences dominées par des situations de décroissance ou de stagnation des quatre secteurs étudiés, les classes 2 et 3 regroupent des séquences où un secteur est en croissance, tandis que les autres décroissent : le déclin de l'emploi est donc partiellement compensé par la croissance d'un secteur.

Figure 40 : Dendrogramme de la classification ascendante hiérarchique réalisée sur les profils d'évolutions d'emplois par secteurs des aires urbaines en décroissance de l'emploi (2006-2016)



Source : Insee RP 2006-2016 ; Réalisation : J. Chouraqui

La classe 1 regroupe 41% des aires urbaines en décroissance de l'emploi entre 2006 et 2016 (n=130). Parmi elles on compte 4 grandes villes, et près de la moitié des villes petites et moyennes de l'échantillon (33 villes moyennes et 93 petites villes). Ce profil de décroissance de l'emploi est celui qui se rapproche le plus d'un déclin « généralisé » à l'ensemble des secteurs. Toutes les aires urbaines de cette classe perdent des emplois industriels, et environ 80% d'entre elles perdent également des emplois tertiaires. Les situations des deux autres secteurs varient plus, mais il s'agit soit de situations de décroissance, soit de stagnation, et les situations de croissance sont quasi-absentes.

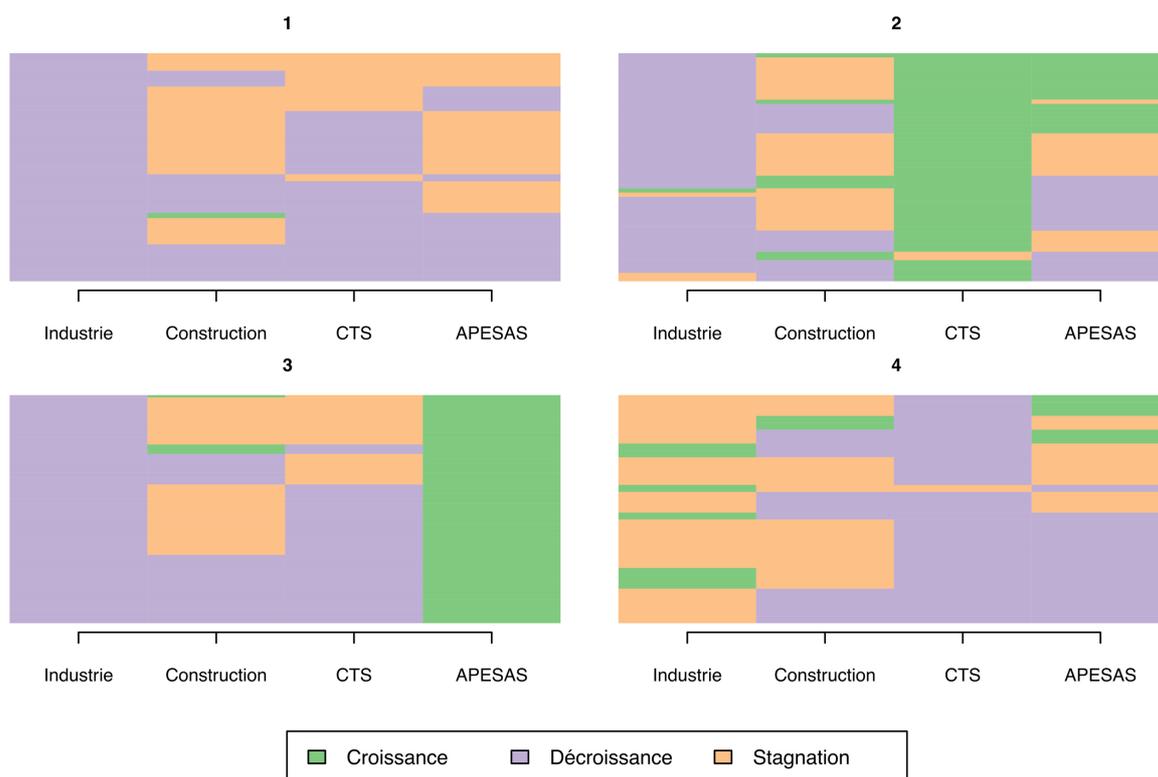
La classe 4 regroupe 11% des aires urbaines étudiées (n= 33). Il s'agit principalement des petites villes (27), tandis qu'on compte seulement 6 villes moyennes dans cette classe et aucune grande ville. Les aires urbaines de cette classe assez spécifique ont en commun de connaître un déclin du secteur commerces, services, transports. Le déclin de ce secteur est accompagné, dans environ la moitié des cas, par un déclin du secteur public (APESAS). Dans la plupart de ces villes, le secteur industriel et de la construction se maintiennent.

La classe 3 regroupe des aires urbaines où le déclin de l'emploi est généralisé, mais partiellement ralenti par une croissance de l'emploi public (APESAS). Ces aires urbaines perdent toutes des emplois industriels, tandis que les secteurs tertiaire (commerces, transports, services) et de la

construction sont en stagnation ou en déclin, mais que le secteur public (APESAS) croit. 97 aires urbaines présentent ce profil de pertes d'emplois⁸⁷, soit 31% des aires urbaines qui perdent des emplois entre 2006 et 2016. Il est donc frappant de constater que dans près de 70% des aires urbaines françaises qui perdent des emplois sur la période étudiée, le secteur public ne contribue aucunement à ralentir les effets du déclin économique. Ce secteur d'emploi ne constitue pas, dans la majorité des cas, un « filet de sécurité » qui protège les villes les plus fragiles économiquement. Ce résultat montre que les suppressions d'emplois publics récentes n'ont pas été pensées selon des logiques d'aménagement du territoire, mais selon des logiques comptables (Chapitre 2, 1.2.3).

La classe 2 regroupe 54 aires urbaines (17% de l'échantillon) où les pertes ou la stagnation des emplois sont compensées par le secteur commerces, transports et services, qui est en croissance. Pour 30% des aires urbaines de la classe, le secteur APESAS est lui aussi en croissance. On pourrait donc faire l'hypothèse que ces villes perdent des emplois, mais tertiarisent progressivement leur économie. Comme la classe 4, cette classe est assez spécifique aux petites villes, puisque les villes moyennes et grandes villes sont proportionnellement peu nombreuses (une grande ville et 8 villes moyennes).

Figure 41 : Tapis des quatre classes obtenues



Lecture : Ces quatre graphiques sont nommés « tapis ». Ils permettent de visualiser l'ensemble des trajectoires de chaque classe : chaque ligne d'un tapis représente la trajectoire d'un individu, ici les communes centres, couronnes et banlieues des aires urbaines françaises. Pour faciliter la visualisation, les trajectoires présentes dans chaque tapis ont été ordonnées, conformément aux résultats de la matrice des

⁸⁷ Parmi elles, 2 grandes villes, 29 villes moyennes et 66 petites villes

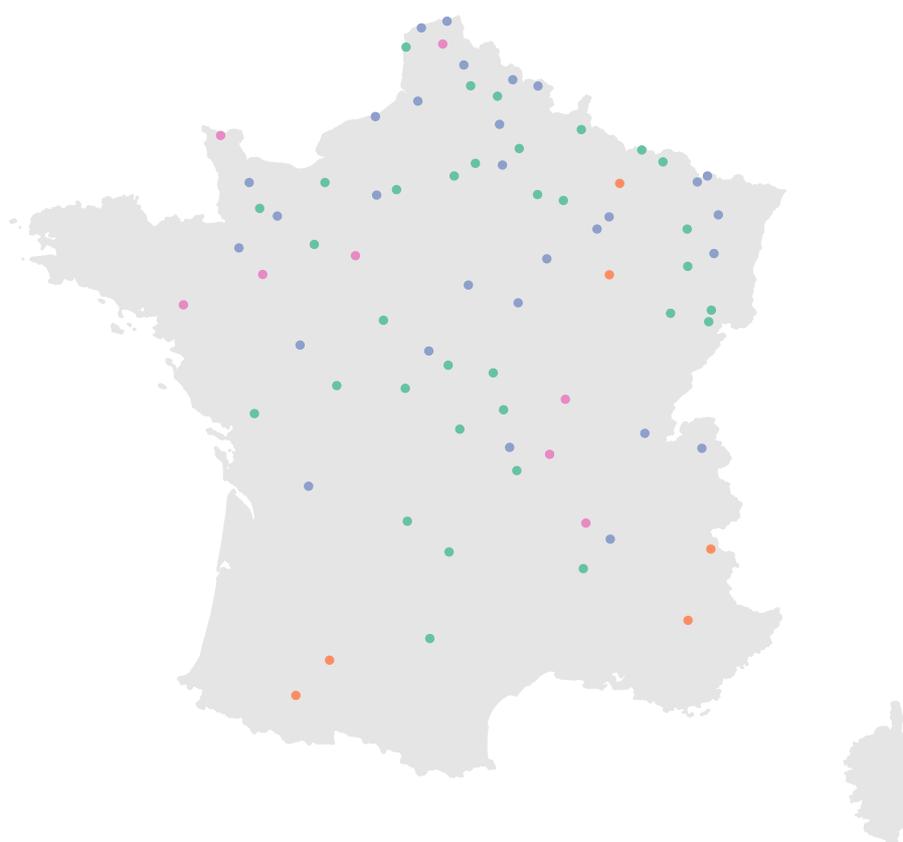
dissimilarités. Ceci permet aux séquences d'être placées les unes à côté des autres en fonction de leurs ressemblances.

Exemple avec le graphique du type 1, en lisant de bas en haut : environ un huitième des tranches d'aires urbaines de cette classe ont connu une décroissance de l'emploi pour tous les secteurs. Ensuite, environ un dixième des tranches d'aires urbaines sont concernées par un déclin de tous les secteurs, sauf celui de la construction, en stagnation

Source : Insee RP 2006-2016 ; Tapis ordonnés réalisés avec TramineR ; Réalisation : J. Chouraqui

Pour terminer cette analyse de l'évolution croisée des secteurs d'emplois entre 2006 et 2016, on a cartographié les résultats obtenus pour les villes moyennes de l'échantillon étudié dans ces traitements (Figure 42). Cette carte ne laisse pas apparaître une spécificité dans la localisation des profils de déclin d'emploi, puisque les deux profils majoritaires parmi les villes moyennes (déclin généralisé et déclin ralenti par le secteur des emplois publics) sont localisés de façon similaire, au nord d'une ligne Lyon-Bordeaux déjà identifiée précédemment.

Figure 42 : Carte des profils d'évolutions des emplois par secteur des aires urbaines des villes moyennes en décroissance de l'emploi (2006-2016)



Typologie des profils de déclin d'emploi par secteurs parmi les villes moyennes

- Déclin généralisé (1)
- Déclin principalement dû au secteur commerce, transports et services (4)
- Déclin ralenti par le secteur administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale (3)
- Déclin ralenti par le secteur commerce, transports et services (2)

Source : Insee RP 2006-2016 ; IGN Admin Express ; Réalisation : J. Chouraqui

4. Trajectoires de fragilités sociales

Les objets principaux de ces analyses sont des trajectoires de fragilités sociales, construites à partir d'un indicateur composite. Les unités spatiales étudiées sont les tranches des aires urbaines situées en métropole (n = 1724). Les communes centres, banlieues et couronnes des aires urbaines françaises sont donc chacune associées à une trajectoire de fragilités sociales de 1990 à 2016.

Après avoir présenté l'indicateur de fragilité sociale retenu (4.1.), on classe les trajectoires de fragilités sociales des tranches d'aires urbaines et on compare les résultats obtenus en croisant les niveaux d'analyse inter et infra-urbain (4.2.). Ceci permet de repérer des trajectoires de fragilisation sociale, mais aussi d'étudier les contrastes existant à l'intérieur des aires urbaines, en comparant la situation des tranches d'aires urbaines des villes moyennes à celles des grandes et petites villes. On s'intéresse dans un dernier temps (4.3.) aux configurations spatiales récurrentes au sein des villes moyennes, en créant une typologie socio-spatiale, qu'on cartographie afin d'appréhender d'éventuelles logiques régionales dans la répartition des villes moyennes marquées par des fragilités sociales.

4.1. Construire des trajectoires de fragilités sociales

4.1.1. Le choix d'un indicateur de fragilités sociales

Le niveau de pauvreté des habitants d'un espace et son évolution peuvent se caractériser de nombreuses façons. En raison de la profondeur temporelle limitée des données sur le revenu (1.1.3), on a choisi de construire un indicateur de fragilités sociales à partir de plusieurs variables issues du recensement de la population⁸⁸. Ce type d'indicateur est surtout utilisé comme outil de ciblage ou d'évaluation des politiques publiques. Deux travaux récents ont été utilisés pour élaborer l'indicateur retenu. L'antenne régionale de l'Insee en Loire Atlantique a construit un indicateur de fragilités sociales par IRIS, qui combine neuf variables, et compare les valeurs prises dans l'IRIS aux moyennes nationales. La même méthode, avec des variables légèrement différentes, a été employée par l'Agence d'urbanisme de la métropole Aix-Marseille. À partir de ces deux études, des variables ont été choisies pour réaliser un indicateur de fragilités sociales. D'autres critères de choix ont été ajoutés : la disponibilité des variables sur une période assez longue, l'absence de corrélation trop forte entre les variables, et le lien direct entre ces variables et le niveau de revenu. Les variables ayant un lien fort, mais plus indirect au revenu et au niveau de pauvreté, comme la part d'étrangers, de familles monoparentales ou de ménages de plus de six personnes, ont été écartées de l'analyse. L'indice combine ainsi quatre variables (taux de chômage parmi les actifs, de personnes sans diplôme parmi la population de plus de 15 ans, d'actifs en CDD ou en intérim parmi les salariés de plus de 15 ans, et de salariés à temps partiel parmi les actifs occupés de plus de 15 ans). Il est calculé pour chaque tranche d'aire urbaine en France. Plus l'indice est faible, plus la tranche présente des taux inférieurs à la moyenne de l'ensemble des tranches d'aires urbaines françaises. À l'inverse, plus l'indice est élevé, plus il est

⁸⁸ Données issues du recensement de la population (INSEE, RP). Pour les années 1990 et 1990 : tableaux profils, INSEE [producteur], ADISP [diffuseur]

caractérisé par des taux supérieurs à la moyenne : sa population concentre donc des personnes en situation de fragilité sociale en proportions plus importantes. Cet indice est particulièrement adapté à des comparaisons dans le temps, car il dépend de la moyenne de chaque variable à une date donnée. Bien que très simple, il permet par exemple d'isoler les évolutions structurelles du chômage entre 1990 et 2016 d'évolutions propres à certains espaces.

Indice de fragilités sociales pour la tranche d'aire urbaine (TAU) i =

$$\frac{\text{Taux de chômage dans } i}{\text{Moyenne du taux de chômage dans l'ensemble des TAU}} +$$

$$\frac{\text{Taux de sans diplôme dans } i}{\text{Moyenne du taux de sans diplôme l'ensemble des TAU}} +$$

$$\frac{\text{Taux de CDD ou intérim dans } i}{\text{Moyenne du taux CDD ou intérim l'ensemble des TAU}} +$$

$$\frac{\text{Taux de temps partiel dans } i}{\text{Moyenne du taux de temps partiel l'ensemble des TAU}}$$

4.1.2. Distinguer des niveaux de fragilités sociales au sein des tranches d'aires urbaines françaises

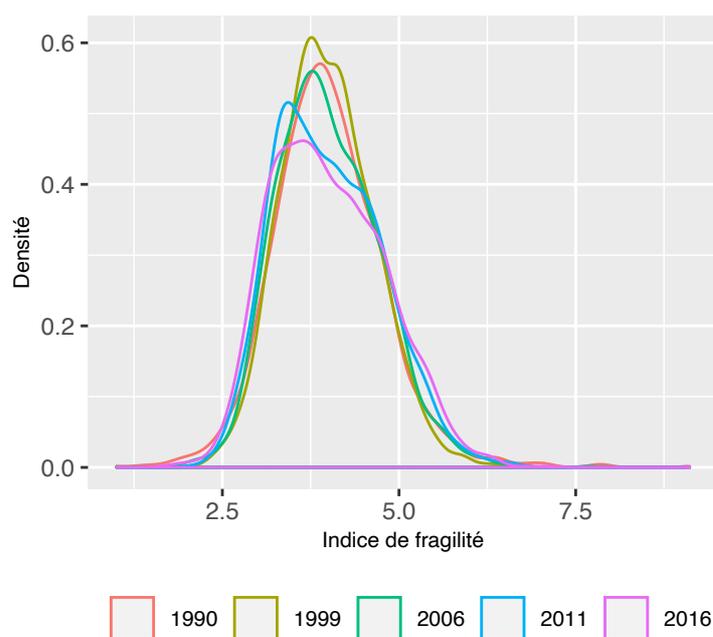
Les objets principaux de cette analyse sont donc des trajectoires d'évolution d'un indice composite de fragilités sociales. Les communes, banlieues et couronnes des aires urbaines françaises ($n = 1724$) sont chacune associées à une trajectoire de 1990 à 2016. À la différence des deux typologies thématiques précédentes, les trajectoires de fragilités sociales sont constituées d'états qui qualifient l'intensité de l'indice de fragilités sociales, et non des évolutions (1.1.3). Les séquences étudiées sont formées d'une succession de quatre états possibles, qui caractérisent le niveau de fragilités sociales de l'espace considéré pour chaque date de façon statique : faible, moyen, élevé ou très élevé. Les trajectoires construites s'appuient donc sur une discrétisation de l'indice de fragilités sociales.

Les seuils choisis pour effectuer cette discrétisation visent à refléter la distribution observée de cette variable au sein des tranches d'aires urbaines, et à repérer les espaces où les valeurs de l'indice sont les plus élevées. La Figure 43 présente une superposition du diagramme de distribution de l'indice pour les années étudiées. S'il existe des variations en fonction des années, on s'approche d'une distribution normale (ou gaussienne), avec un nombre important des espaces étudiés présentant des valeurs situées autour des valeurs centrales de la distribution (Figure 43). On constate que, par construction⁸⁹, les valeurs centrales sont situées autour de 4. La courbe se tasse légèrement au fil des années, ce qui traduit un renforcement de la densité de la distribution vers les extrêmes : les valeurs les plus fortes et les plus faibles de l'indice sont davantage représentées au fil du temps. On a choisi d'opérer la distinction entre les taux bas, moyens et élevés à partir de seuils définis selon les valeurs des médianes et des quartiles, qui sont assez stables au fil des années du fait du monde de construction de l'indice. Les valeurs de l'indice situées dans un faible intervalle (0,1) autour de 4 sont considérées comme moyennes, tandis que celles situées en dessous ou au-dessus sont respectivement faibles ou élevées. La distinction entre des classes élevées et très élevées repose quant à elle sur une analyse des

⁸⁹ La valeur de l'indicateur est basée sur la valeur de quatre taux rapportés à la moyenne.

quartiles. Le troisième quartile, qui correspond à la valeur en dessous de laquelle se situent 75% de la population étudiée, et 25% au-dessus, est utilisé pour distinguer les deux classes⁹⁰. Ce choix s'explique par l'objectif de la discrétisation, qui est de construire des trajectoires, dans le but de repérer des processus de déclin. Les situations où l'indice de fragilité est parmi les plus élevés pour une année donnée nous intéressent donc tout particulièrement.

Figure 43 : Diagrammes de distribution des indices de fragilités sociales des tranches d'aires urbaines (1990-2016)

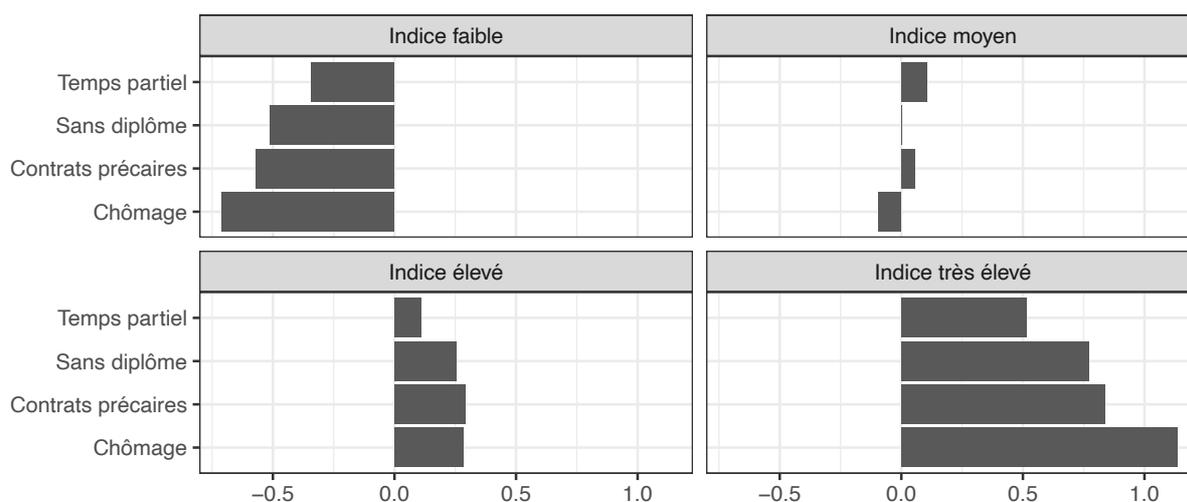


Sources : Insee [producteur], Adisp [diffuseur] RP 1990-1999 ; Insee RP 2006-2016 ; Réalisation : J. Chouraqui

La Figure 44 présente les valeurs centrées réduites des variables composant l'indice pour les tranches d'aires urbaines situées dans chacune des classes discrétisées. Les seuils choisis permettent bien de distinguer les tranches d'aires urbaines présentant des niveaux de chômage, de personnes sans diplôme, en temps partiel ou disposant d'un contrat de travail précaire contrastés. La Figure 45 présente le revenu médian moyen en 2016 pour les tranches d'aires urbaines des quatre niveaux de l'indice retenus. L'objectif, qui était de créer un indice permettant d'estimer des niveaux de revenus contrastés selon les tranches d'aires urbaines (1.1.3), semble atteint. Chaque classe de l'indice de fragilités sociales est en effet associée au niveau de vie attendu : lorsque l'indice est élevé, ou très élevé, les tranches d'aires urbaines présentent un niveau de vie moyen inférieur à la moyenne des niveaux de vie de l'ensemble des tranches d'aires urbaines.

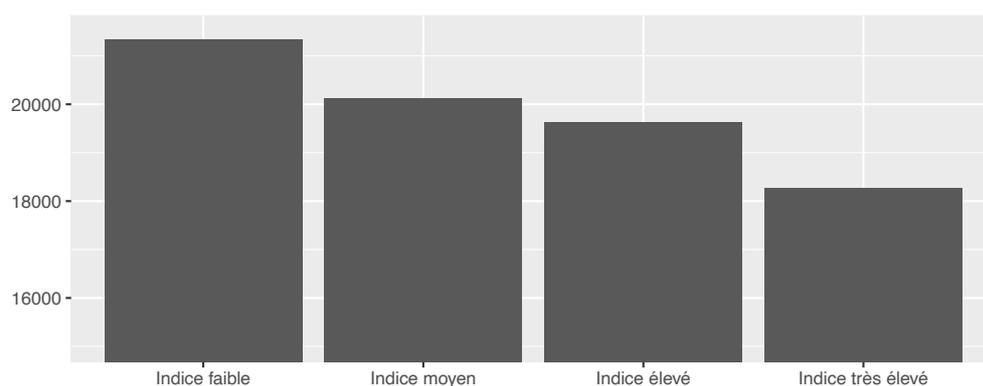
⁹⁰ Il est situé autour de 4,5 pour l'ensemble des années étudiées. Bien qu'il augmente légèrement au cours du temps, on a choisi de fixer le seuil à 4,5 pour toutes les années étudiées.

Figure 44 : Valeurs centrées réduites des composantes de l'indice pour chaque niveau



Sources : Insee [producteur], Adisp [diffuseur] RP 1990-1999 ; Insee RP 2006-2016 ; Réalisation : J. Chouraqui

Figure 45 : Moyenne des niveaux de vie (€) des tranches d'aires urbaines en 2016, selon les quatre niveaux de l'indice de fragilité



Note : le « niveau de vie » est aussi appelé « médiane du revenu disponible par UC » par l'Insee

Moyenne pour l'ensemble des tranches aires urbaines : 20 130 euros/an

Médiane pour l'ensemble des tranches aires urbaines : 20 003 euros/an

Source : FiLoSoFi, Insee, 2016 ; Réalisation : J. Chouraqui

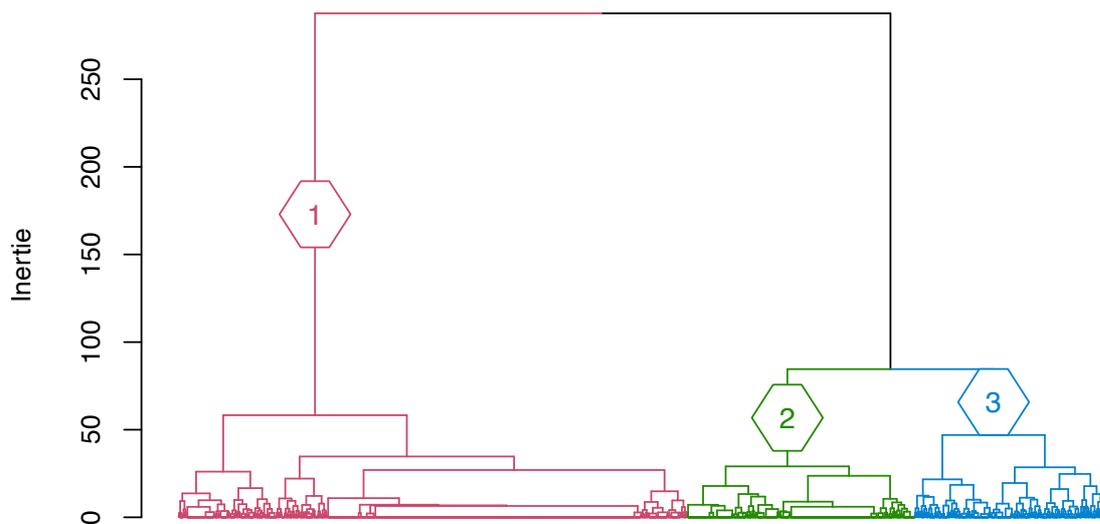
4.2.Des trajectoires diverses et des contrastes inter-urbains assez limités

4.2.1. Classification des trajectoires de fragilités sociales de l'ensemble des tranches d'aires urbaines françaises

Au regard des sauts d'inertie et par vérification des indices de robustesse de la classification, on a choisi une classification des trajectoires de l'indice de fragilités sociales en trois classes (Annexe 2, 0). Les figures suivantes proposent plusieurs représentations graphiques des trajectoires réunies dans chacune des classes. Le dendrogramme (Figure 46) permet de visualiser les trois

classes choisies parmi les partitions possibles de la CAH. On constate que les trois classes pourraient être rassemblées dans deux sous-ensembles distincts, avec la classe 1 d'une part et les classes 2 et 3 d'autre part. Ceci s'explique par le fait que la classe 1 rassemble des tranches d'aires urbaines présentant des indices de fragilités sociales faibles sur l'ensemble des années étudiées, tandis que les classes 2 et 3 réunissent des trajectoires de tranches présentant fréquemment des indices moyens à très élevés sur la période étudiée (Figure 47).

Figure 46 : Dendrogramme de la CAH réalisée sur les trajectoires de l'indice de fragilités sociales des tranches d'aires urbaines



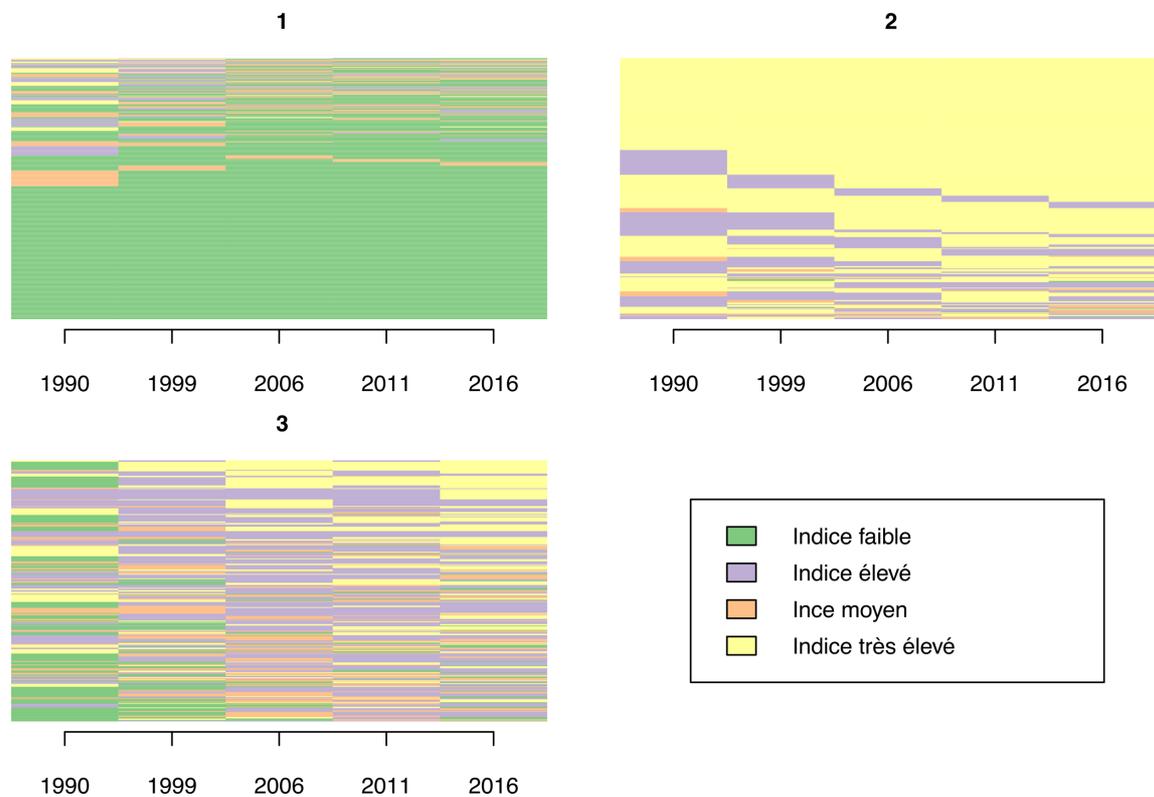
Sources : Insee [producteur], Adisp [diffuseur] RP 1990-1999 ; Insee RP 2006-2016 ; Réalisation : J. Chouraqui

La classe 1 regroupe la majorité des tranches d'aires urbaines étudiées (55%, soit 947 tranches). Comme le montre le dendrogramme, il s'agit d'un ensemble de tranches d'aires urbaines assez hétérogène. Celles-ci présentent majoritairement des trajectoires stables, avec un indice de fragilités faible de 1990 à 2016. Dans environ 40% des cas, ces trajectoires sont plus fluctuantes, et entrecoupées de périodes où l'indice est moyen, plus rarement élevé ou très élevé. On identifie en particulier des trajectoires de tranches d'aires fragiles ou très fragiles en 1990, mais présentant au fil du temps des indices de plus en plus faibles. Cette classe regroupe donc des tranches d'aires urbaines où l'indice de fragilités sociales est faible, et dans la plupart des cas stable au cours du temps. Il s'agit, pour la période récente, des tranches les plus favorisées de l'ensemble étudié, au regard de notre indicateur.

La classe 2 réunit 423 tranches d'aires urbaines, soit environ 25% de l'ensemble étudié. Les trajectoires regroupées dans cette classe ont en commun d'être dominées par des indices de fragilité élevés ou très élevés. En 2016, la majorité des tranches d'aires urbaines de la classe ont des indices très élevés. En revanche, celles-ci connaissent des trajectoires assez variées, puisque si 20% environ présentent un indice très élevé depuis 1990, d'autres présentent des trajectoires plus fluctuantes, avec une alternance de périodes où l'indice est élevé et très élevé. Cette classe réunit donc les tranches d'aires urbaines présentant une fragilisation ancienne, puisqu'elles présentent des indices élevés ou très élevés depuis les années 1990.

La classe 3 réunit 354 tranches d'aires urbaines (21% de l'ensemble étudié) aux trajectoires nombreuses et hétérogènes, mais présentant un schéma d'organisation assez similaire : il s'agit de trajectoires de tranches d'aires urbaines ayant connu d'importantes fluctuations et des transitions d'indices faibles ou moyens vers des indices élevés voire très élevés. Ces trajectoires ont en commun d'aboutir à une situation de fragilité ou de forte fragilité après 2006. Le dendrogramme montre que cette classe peut être séparée en deux ensembles. En opérant cette partition pour mieux comprendre la structuration de cette classe, on obtient, d'une part, des trajectoires de fluctuation entre des indices moyens, élevés et très élevés, qui représentent un tiers des effectifs, et d'autre part, des trajectoires de dégradation de l'indice de fragilités sociales après 1999 ou 2006, qui représentent environ deux tiers des trajectoires de la classe 3. Cette classe réunit donc des trajectoires de fluctuation et de dégradation récente de l'indice.

Figure 47 : Tapis ordonnés des classes obtenues



Lecture : Ces trois graphiques sont nommés « tapis ». Ils permettent de visualiser l'ensemble des trajectoires de chaque classe : chaque ligne d'un tapis représente la trajectoire d'un individu, ici les communes centres, couronnes et banlieues des aires urbaines françaises. Pour faciliter la visualisation, les trajectoires présentes dans chaque tapis ont été ordonnées, conformément aux résultats de la matrice des dissimilarités. Ceci permet aux séquences d'être placées les unes à côté des autres en fonction de leurs ressemblances.

Exemple avec le graphique du type 1, en lisant de bas en haut : un grand nombre de tranches d'aires urbaines de cette classe ont un indice faible pour toutes les dates comprises entre 1990 et 2016 (environ 60 %). Ensuite, on identifie un petit nombre de tranches d'aires urbaines concernées présentant un indice moyen en 1990, puis faible à toutes les dates entre 1999 et 2016.

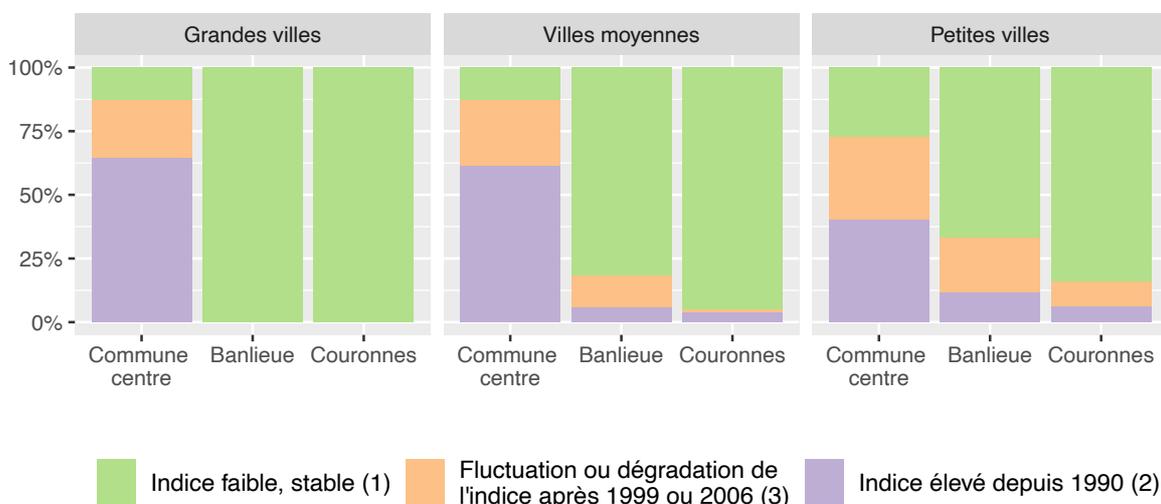
Sources : Insee [producteur], Adisp [diffuseur] RP 1990-1999 ; Insee RP 2006-2016 ; Tapis ordonnés réalisés avec TramineR ; Réalisation : J. Chouraqu

Cette classification montre que les trajectoires de fragilités sociales présentent des schémas beaucoup moins lisibles que celles de déclin démographique ou économique, car elles sont marquées par des fluctuations importantes. Les trajectoires d'augmentation durables et continues de l'indice étudié sont en particulier difficiles à identifier. Ce sont les situations de stabilité qui ressortent plus nettement de cette classification, où deux classes concentrent des trajectoires marquées par de faibles variations de l'indice. Ceci pourrait s'expliquer par la période étudiée, qui ne permet pas de saisir de processus de fragilisation sociale antérieurs à 1990.

4.2.2. Croisement des résultats aux niveaux inter et infra-urbain : des différences limitées et à interpréter avec précaution

La Figure 48 montre la répartition de ces trajectoires au sein des aires urbaines. On constate que le profil le plus favorisé (classe 1, « score faible, stable ») est dominant dans les couronnes et banlieues, tandis que les communes centres concentrent les indices de fragilité les plus élevés, quelle que soit la taille des villes. Ces scores atteignent des niveaux plus élevés dans les communes centres des grandes villes et des villes moyennes, qui abritent donc une proportion de populations fragiles souvent plus élevée que les petites villes. En revanche, les tranches d'aires urbaines dont la trajectoire appartient à la classe 2 (dégradation récente de l'indicateur) sont proportionnellement plus nombreuses parmi les villes moyennes et les petites villes que les grandes villes. Cependant, l'apparente faiblesse des scores de fragilités dans les banlieues et couronnes des grandes villes s'explique sans doute par la diversité importante de ces espaces. La division des aires urbaines en trois tranches ne permet pas de saisir ces contrastes internes, et si la part de personnes défavorisées est compensée par la présence de populations dans des situations plus favorisées, alors l'indice est moyen ou faible.

Figure 48 : Répartition des classes par type de villes

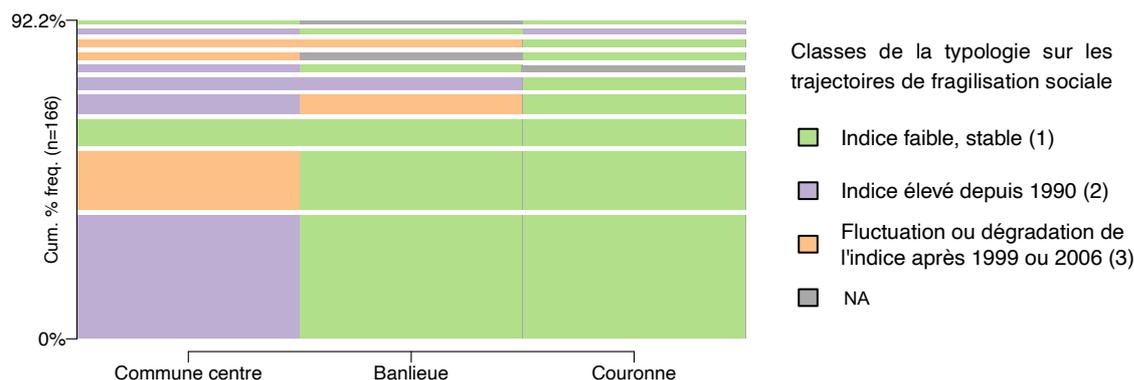


Sources : Insee [producteur], Adisp [diffuseur] RP 1990-1999 ; Insee RP 2006-2016 ; Réalisation : J. Chouraqu

4.3. Les trajectoires de fragilités sociales des villes moyennes : des configurations socio-spatiales dominantes et une géographie spécifique

4.3.1. Résultats retravaillés pour les aires urbaines des villes moyennes : construction d'une typologie socio-spatiale

Figure 49 : Les dix séquences spatiales les plus fréquentes au sein des aires urbaines des villes moyennes pour les trajectoires de fragilisations sociales



Sources : Insee [producteur], Adisp [diffuseur] RP 1990-1999 ; Insee RP 2006-2016 ; Tapis ordonnés réalisés avec TramineR ; Réalisation : J. Chouraqui

Les résultats précédents montrent une spécificité des communes centres des aires urbaines des villes moyennes, dont une majorité est classée comme présentant des signes de concentration d'une population fragile de façon plus ou moins ancienne. Une analyse des configurations spatiales les plus fréquentes au sein des aires urbaines a confirmé ces éléments. La Figure 49 présente les « séquences spatiales » les plus fréquentes au sein des aires urbaines des villes moyennes. Cette figure montre qu'un nombre relativement limité de combinaisons existent, puisque 92% des aires urbaines des villes moyennes partagent 10 séquences spatiales (21 séquences différentes sont repérables en tout). La plus fréquente est la configuration dans laquelle l'aire urbaine est composée d'une commune centre présentant un indice de fragilités sociales élevé depuis 1990, tandis que la banlieue et la couronne présentent des indices faibles et stables sur la même période (70 villes moyennes, soit 42% d'entre elles). Ces contrastes centre-périphérie sont observés pour la seconde séquence spatiale la plus répandue parmi les aires urbaines des villes moyennes, où la commune centre présente une fluctuation ou dégradation de l'indice récente, tandis que la banlieue et la couronne ont un indice faible et stable dans le temps (33 villes moyennes soit 20% d'entre elles). Plus de 60% des villes moyennes présentent donc une organisation socio-spatiale contrastée entre centre et périphéries, ce qui est un résultat proche de ce qui avait été observé pour l'analyse des séquences spatiales associées à la typologie des trajectoires démographiques, qui avait montré que 58% des villes moyennes se caractérisent par une configuration démo-spatiale où les trajectoires du centre et des périphéries sont opposées. La troisième configuration socio-spatiale repérée concerne 15 aires urbaines de villes moyennes où commune centre, banlieues et couronnes présentent des indices faibles (soit 9% des villes moyennes). 18 aires urbaines (soit 11% des villes moyennes) présentent ensuite des

configurations similaires, avec des marqueurs de fragilités sociales dans les communes centres et banlieues, mais des couronnes plus favorisées. Les séquences suivantes sont beaucoup moins fréquentes⁹¹, et leur variété doit plus à la forme particulière des aires urbaines concernées qu'à l'existence de configurations socio-spatiales atypiques. Les configurations socio-spatiales observées ici suivent donc des logiques assez proches de ce qui avait été observé pour les trajectoires démographiques, avec quatre cas de figures principaux et une dizaine de séquences supplémentaires, beaucoup moins répandues.

Afin de caractériser les aires urbaines des villes moyennes au regard de leurs fragilités sociales, et en tenant compte de leur hétérogénéité interne, on a distingué quatre types de configurations (Figure 50). Étant donné les similitudes constatées entre les séquences spatiales des trajectoires démographiques et celles des trajectoires sociales, le travail réalisé suit la même logique que ce qui a été présenté précédemment (2.2.1).

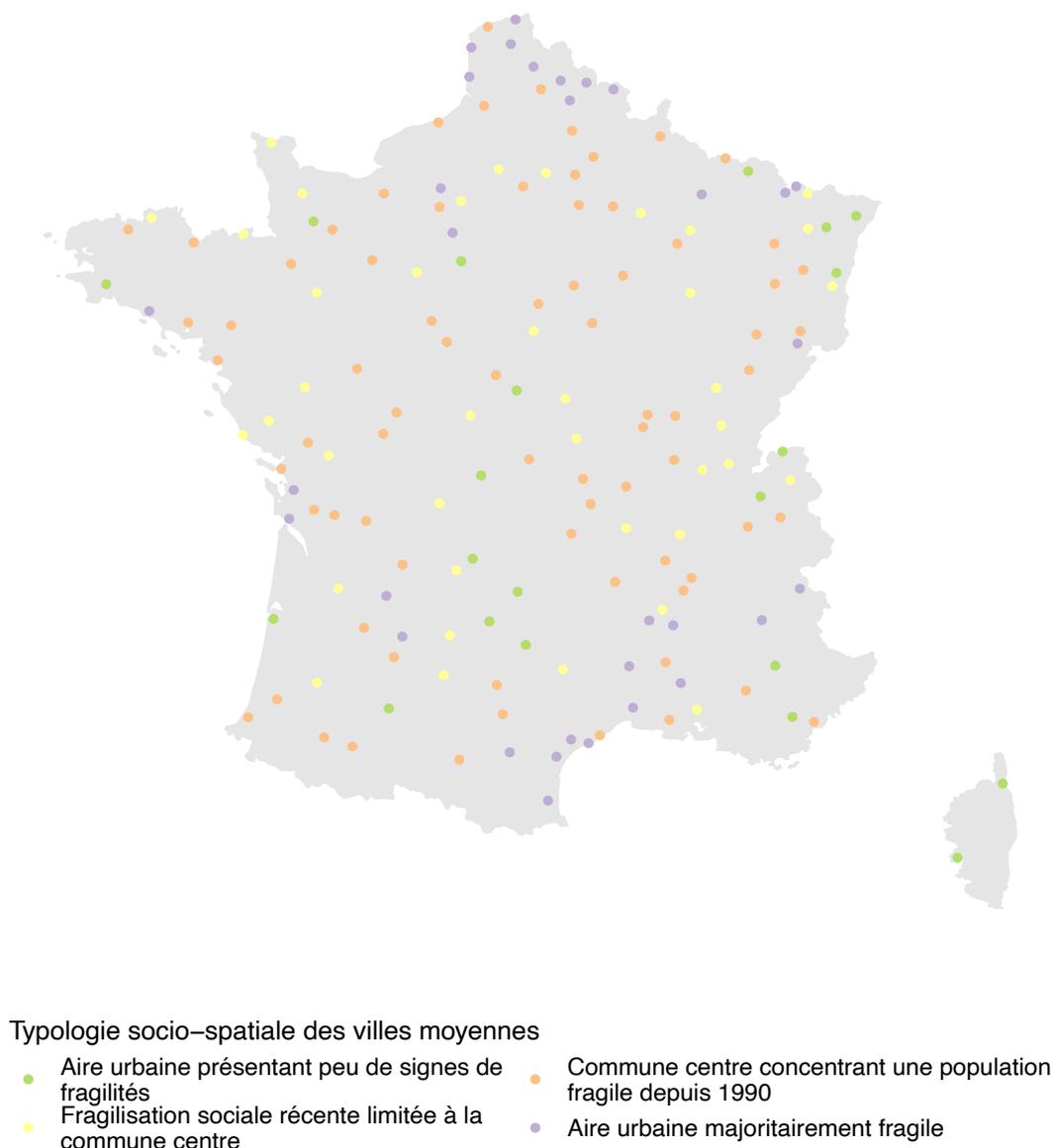
Figure 50 : Classes de la typologie « socio-spatiale », qualifiant les trajectoires de fragilités sociales au sein des aires urbaines des villes moyennes

Classes retravaillées	Cas correspondants dans les résultats bruts	Nombre de villes
Aires urbaines majoritairement fragiles	Aires urbaines dont une majorité de tranches présente des trajectoires marquées par des indices élevés ou très élevés (types 2 et 3)	32/166 (19%)
Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aires urbaines dont la commune-centre concentre un indice élevé depuis 1990 (type 2), mais dont la banlieue et les couronnes sont peu fragiles (type 1).	39/166 (24%)
Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aires urbaines dont la commune-centre présente des marqueurs récents/fluctuants de fragilités sociales (type 3), mais dont la banlieue et les couronnes sont favorisées	74/166 (44%)
Aires urbaines présentant peu de signes de fragilités	Aires urbaines dont la majorité des tranches, dont la commune centre, présentent peu de fragilités sociales (type 1).	21/166 (13%)

⁹¹ Présentes dans deux villes pour deux d'entre elles, et dans une seule pour les 9 autres.

4.3.2. Cartographie de la typologie socio-spatiale

Figure 51 : Carte de la typologie « socio-spatiale » des villes moyennes



Note : La liste des villes de chaque classe se trouve en Annexe 3.

Sources : Insee [producteur], Adisp [diffuseur] RP 1990-1999 ; Insee RP 2006-2016 ; IGN Admin Express ; Réalisation : J. Chouraqui

La cartographie des profils socio-spatiaux des villes moyennes montre une géographie différente des deux cartographies précédentes (profils démo-spatiaux 2.2 et trajectoires de l'emploi des aires urbaines 3.2). La régionalisation observée précédemment, avec une fragilité plus forte des villes moyennes du quart nord-est, et des situations plus favorables pour les villes situées le long des littoraux sud et ouest, de la vallée du Rhône ou autour de certaines métropoles ressort en effet moins nettement. Si on observe bien une concentration des villes majoritairement fragiles dans le Nord, celle-ci est moins évidente dans l'Est. On constate par ailleurs une concentration de ce type de ville le long du littoral languedocien et de la vallée du Rhône : certaines villes de

ces régions en croissance démographique et de l'emploi connaissent donc des processus de fragilisation sociale notables. Ce point montre l'intérêt de la méthode adoptée : étudier séparément différents types de processus de déclin permet d'identifier des situations singulières et peu documentées. Si le renouvellement économique de la région Languedoc-Roussillon et sa forte croissance démographique semblent donc bénéficier aux villes moyennes de la région, pour autant, ces dynamiques coexistent avec des fragilités sociales. La carte montre enfin que le profil des villes dont la commune centre est fragile est disséminé sur l'ensemble du territoire.

5. Trajectoires immobilières

Les objets principaux de ces analyses sont des trajectoires immobilières, construites à partir d'une discrétisation des taux de vacance du logement. Les unités spatiales étudiées sont les tranches des aires urbaines situées en métropole ($n = 1724$). Les communes centres, banlieues et couronnes des aires urbaines françaises sont donc chacune associées à une trajectoire de vacance de 1990 à 2016.

Après avoir justifié le choix de focaliser l'analyse sur le taux de vacance du logement et présenté la discrétisation adoptée (5.1.), on classe les trajectoires de vacance du logement des tranches d'aires urbaines et on compare les résultats obtenus en croisant les niveaux d'analyse inter et infra-urbain (5.2.). Ceci permet de repérer des trajectoires de fragilisation immobilière, mais aussi d'étudier les contrastes existant à l'intérieur des aires urbaines, en comparant la situation des tranches d'autres urbaines des villes moyennes à celles des grandes et petites villes. On s'intéresse dans un dernier temps (5.3.) aux configurations spatiales récurrentes au sein des villes moyennes, en créant une typologie immo-spatiale, qu'on cartographie afin d'appréhender d'éventuelles logiques régionales dans la répartition des villes moyennes marquées par des fragilités immobilières.

5.1. Le choix d'une typologie des trajectoires de vacance du logement

5.1.1. Construction des trajectoires de vacance du logement

La mesure de la dégradation de l'environnement bâti d'un espace est difficile à mesurer. L'ouverture récente de données administratives sur les transactions foncières et immobilières constitue cependant une piste qui résout en partie ces difficultés. Combiner des données sur la vacance de locaux d'activités économiques, du logement (base des Fichiers Fonciers) et sur les prix immobiliers (base DV3F) en créant un indicateur de dégradation du bâti semble en effet être la meilleure solution pour mesurer finement les évolutions du tissu urbain des villes françaises au cours du temps. Les bases DV3F et des Fichiers fonciers, d'origine fiscale, ont été mises à disposition par la Direction générale des finances publiques et retraitées par le Cerema depuis 2014. L'accès aux données des Fichiers Fonciers pour l'ensemble des communes des aires urbaines françaises a cependant été très complexe et il n'a été possible d'obtenir qu'un seul millésime, ce qui empêche toute approche temporelle. Les bases communales DV3F, accessibles

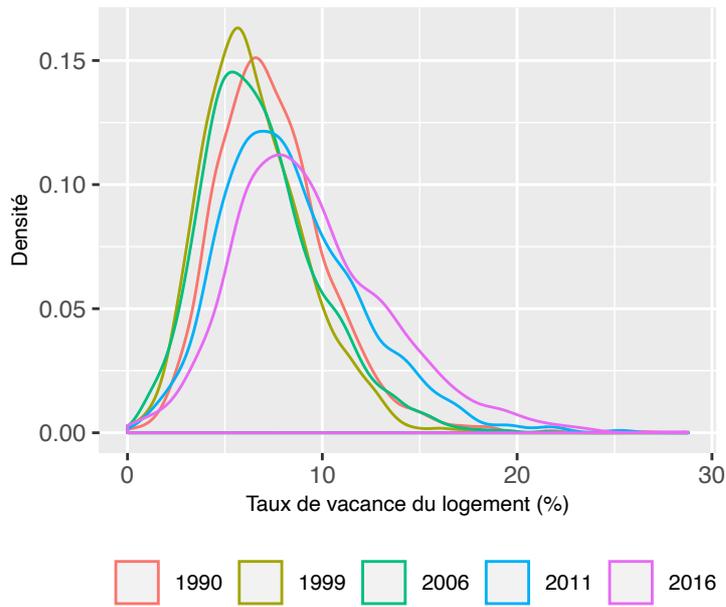
plus facilement quant à elles, contiennent de nombreuses données manquantes⁹². Cependant, en dehors des communes centres des aires urbaines, la grande majorité des communes françaises n'a aucun prix immobilier renseigné dans la base. La variable choisie pour étudier la dégradation de l'environnement bâti au sein des villes françaises est donc le taux de vacance du logement, calculé à partir des données sur le logement issues du recensement de la population de l'Insee. Il s'agit d'une variable disponible à la fois sur une longue période (1990-2016) et dans l'ensemble des communes des aires urbaines françaises, ce qui permet d'avoir des informations – bien que partielles – sur l'état du tissu urbain. Au-delà de ces aspects pratiques, qui en font une variable pertinente pour mesurer la dégradation immobilière des villes, le phénomène de vacance du logement a été étudié comme un marqueur de la décroissance urbaine et de la dévitalisation du centre-ville (Arab et Miot, 2021 ; Baudet-Michel et al., 2017 ; CGEDD-IGF, 2016 ; Miot, 2012) (Chapitre 2). Plus généralement, cette variable peut être considérée comme un bon indicateur pour appréhender le niveau de dégradation immobilière d'un espace, nous y reviendrons (5.1.2).

Comme pour la classification précédente sur les fragilités sociales, les trajectoires étudiées ici sont constituées d'états qui qualifient l'intensité du taux de vacance du logement, et non des évolutions. Les séquences étudiées sont ainsi formées d'une succession de quatre états possibles, qui caractérisent l'intensité du taux de vacance du logement dans l'espace considéré de façon statique. Les trajectoires construites s'appuient ainsi sur une discrétisation du taux de vacance, de façon à distinguer quatre niveaux : faible, moyen, élevé ou très élevé. Les seuils choisis pour distinguer des niveaux de vacance du logement bas, moyens et élevés visent à refléter la distribution des taux de vacance observée parmi les tranches des aires urbaines françaises. La Figure 52 montre une distribution du taux de vacance parmi les tranches d'aires urbaines françaises normale en 1990 et 1999, puis de plus en plus dissymétrique à droite à partir des années 2000. Cette évolution signifie que si les tranches présentaient en majorité des taux de vacance proches de la médiane et de la moyenne au cours des années 1990, une part croissante d'entre elles présentent, à partir des années 2000, des taux élevés. Le renflement de la densité des tranches d'aires urbaines présentant des taux supérieurs à 12% se renforce particulièrement après 2006. Ce diagramme indique donc une évolution dans les taux de vacance du logement des tranches d'aires urbaines françaises, avec un renforcement du phénomène qui concerne de plus en plus de tranches au fil du temps. Cette analyse est confirmée par la Figure 53, qui présente l'évolution des taux de vacance du logement moyens dans les communes centres, banlieues et couronnes des grandes, moyennes et petites villes françaises. Ces graphiques montrent une croissance du phénomène à partir de 2006, particulièrement forte dans les villes moyennes et les petites villes⁹³.

⁹² Si cette base couvre toute la France dans sa résolution cadastrale, la version agrégée à l'échelle communale exige un minimum de 9 transactions annuelles pour renseigner un prix médian, ce qui crée de nombreuses données volontairement manquantes. Pour ce qui concerne les communes des aires urbaines, dans les banlieues, plus d'une commune sur deux n'a aucun prix médian renseigné dans la base, et 99% des communes des couronnes n'ont aucun prix indiqué.

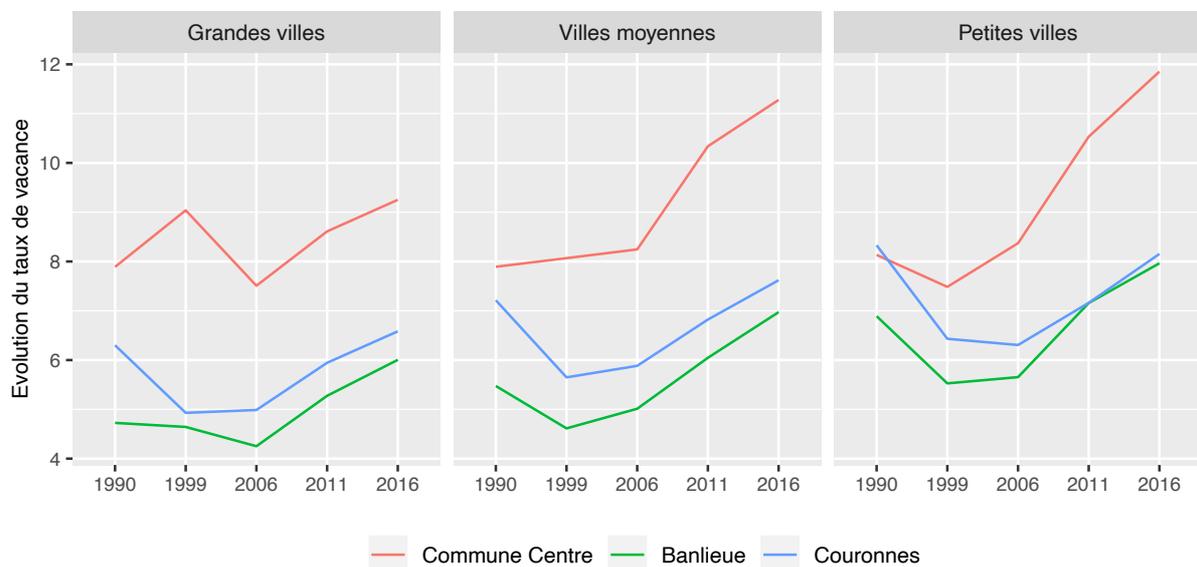
⁹³ Les données antérieures à 2006 proviennent du Recensement rénové de la population (RRP) (Insee [producteur], ADISP [diffuseur]), celles postérieures à 2006 du Recensement général de la population (Insee). Ces évolutions dans le recensement sont connues pour influencer sur les valeurs de la surface des logements, du nombre de résidences secondaires et de résidences totales (Insee, juin 2022, « Recensement de la population : conseils

Figure 52 : Diagrammes de distribution des taux de vacance du logement des tranches d'aires urbaines (1990-2016)



Source : Insee RP 1990-2016 ; Réalisation : J. Chouraqui

Figure 53 : Évolution du taux de vacance dans les communes centres, banlieues, et couronnes des grandes, moyennes et petites villes



Source : Insee RP 1990-2016 ; Réalisation : J. Chouraqui

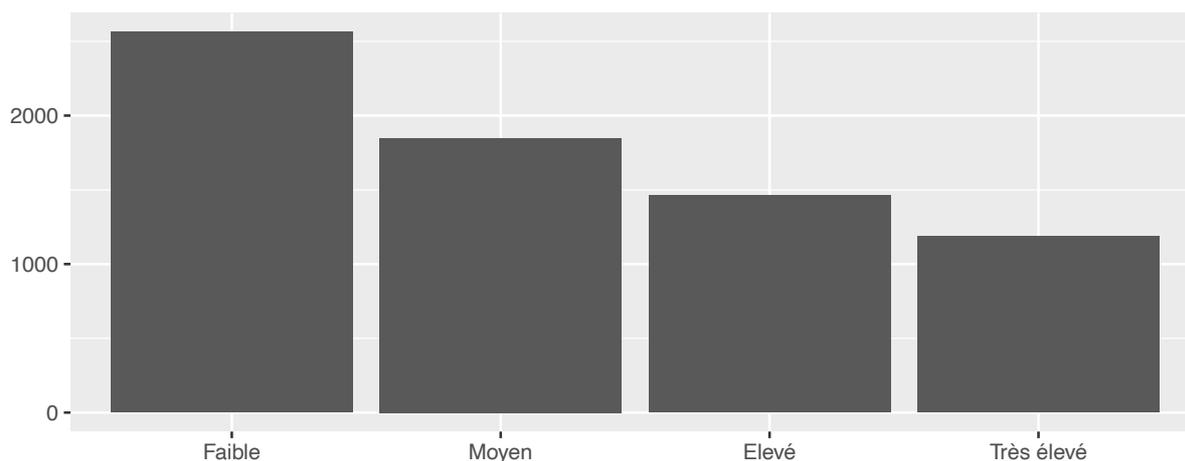
d'utilisation ». Certains résultats du RGP de 2006 peuvent donc être en décalage avec ceux du RRP, en particulier pour les zones touristiques (*ibid.*). Aucune information n'ayant été identifiée quant aux effets de ces changements sur le comptage des résidences principales et vacantes, sur lesquelles portent ces traitements, on a choisi de considérer que ces données étaient comparables, et que les évolutions du taux de vacance observées relèvent davantage de changements structurels que d'évolutions liées aux méthodes de recensement.

Étant donné la forme de plus en plus dissymétrique de la distribution, la discrétisation opérée repose sur l'usage de quantiles, pour chaque année du recensement étudiée (Annexe 2). Pour définir les taux de vacance faibles et moyens, on a ainsi choisi de s'appuyer sur les valeurs des médianes des taux de vacance (le taux est moyen s'il est situé dans un intervalle de 0,5 autour de la médiane, les taux sont considérés comme faibles s'ils sont situés sous la borne inférieure de cet intervalle). La distinction entre des niveaux de vacance élevés et très élevés repose quant à elle sur la valeur des troisièmes quartiles⁹⁴ pour les différentes années étudiées. Cette méthode de discrétisation permet d'identifier, pour chaque année, les tranches d'aires urbaines où le phénomène de vacance du logement est le plus intense, en neutralisant l'effet de l'augmentation globale des taux de vacance.

5.1.2. Une variable adaptée pour caractériser le tissu urbain

La Figure 54 croise la discrétisation adoptée des taux de vacance en 2016 (Insee, RGP) avec les prix immobiliers moyens des appartements en 2015 (DV3F). Les données sur les prix immobiliers ne sont indisponibles que dans 523 tranches d'aires urbaines, pour la plupart des communes centre. La figure donne donc une vision partielle des prix immobiliers pour l'ensemble des tranches étudiées, mais montre que les niveaux d'intensité de la vacance du logement sont associés, en moyenne, à des prix immobiliers plus ou moins élevés pour les 523 tranches d'aires urbaines ici considérées. L'analyse bivariée du taux de vacance et des prix immobiliers moyens des appartements pour les 523 communes d'aires urbaines pour lesquelles on dispose des données permet de mieux comprendre la relation entre ces deux variables (Figure 55). La régression donne un R^2 de 0,49 : la variance des taux de vacance du logement peut donc être prédite à 49% par la variance des prix immobiliers.

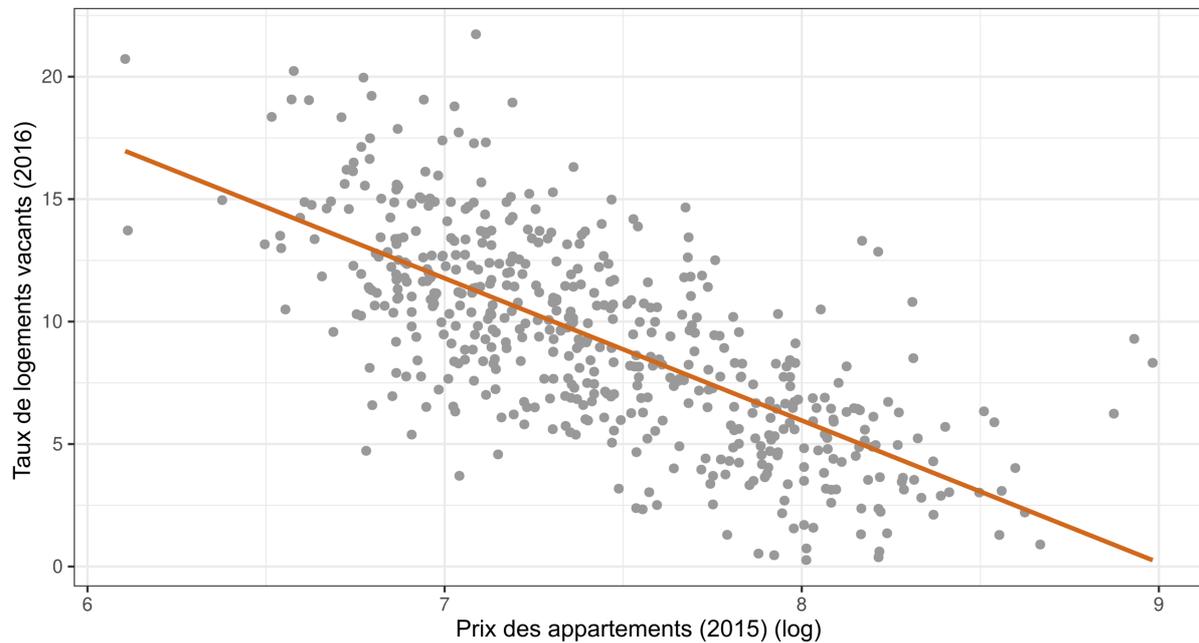
Figure 54 : Prix médian au mètre carré (2015) selon le niveau de vacance (2016)



Sources : Insee RP 2016 ; DV3F 2015

⁹⁴ Le troisième quartile correspond à la valeur en dessous de laquelle se situent 75% de la population étudiée, et 25% au-dessus.

Figure 55 : Régression linéaire entre le taux de logements vacants (2016) et les prix des appartements (2015) dans 523 communes d'aires urbaines où ces deux données sont disponibles



Note : La distribution des prix immobiliers au sein des tranches d'aires urbaines est très dissymétrique à droite, avec un petit nombre de tranches présentant des prix extrêmes, tandis que l'essentiel des tranches a des prix concentrés entre 1000 et 2500 euros/m². Afin de minorer l'effet de cette distribution particulière, la régression a été réalisée sur le logarithme des prix immobiliers. Cette opération permet de donner plus d'importance à la hiérarchie des prix immobiliers qu'à leurs valeurs, et ainsi de questionner les relations entre intensité de la vacance du logement et niveaux de prix.

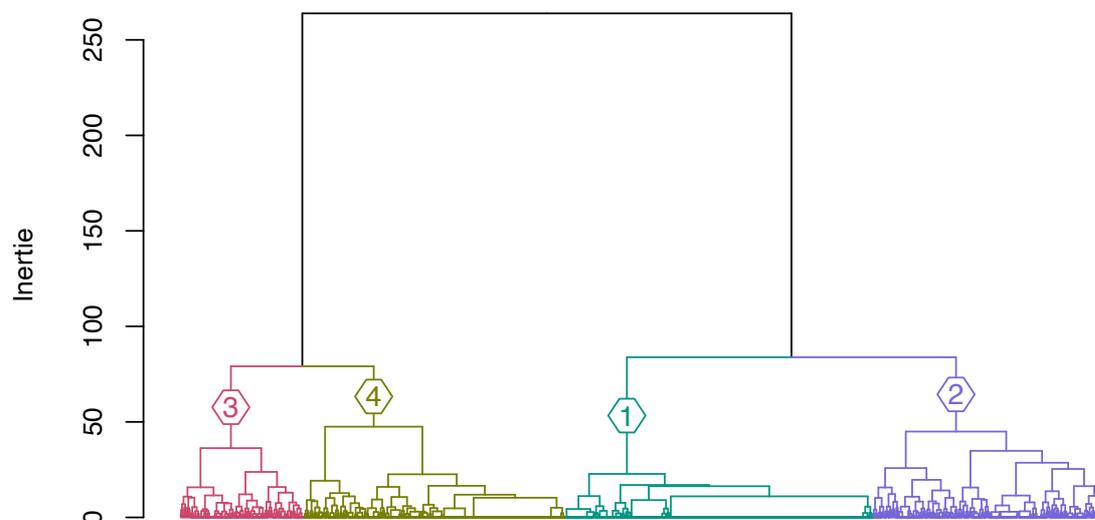
Sources : DV3F 2015, Insee RP 2016 ; régression réalisée avec ExploratR ; réalisation J. Chouraqui

5.2. Des trajectoires variées et spécifiques selon la taille des villes

5.2.1. Classification des trajectoires des tranches des aires urbaines françaises

L'analyse des sauts d'inertie et le calcul des indicateurs de robustesse de classification (Annexe 2) ont amené à retenir une partition en quatre classes, qui distinguent différents types de trajectoires des tranches d'aires urbaines au regard des niveaux d'intensité de leurs taux de vacance entre 1990 et 2016. Le dendrogramme (Figure 56) et les tapis (Figure 57) permettent de caractériser les quatre classes obtenues. On peut distinguer d'une part deux classes réunissant des trajectoires marquées par de faibles taux de vacance (1, 2) et d'autre part des classes où la vacance est plus importante et fréquente (3, 4).

Figure 56 : Dendrogramme de la CAH réalisée sur les trajectoires de vacance du logement des tranches d'aires urbaines françaises



Sources : Insee RP 1990-2016 ; réalisation J. Chouraqui

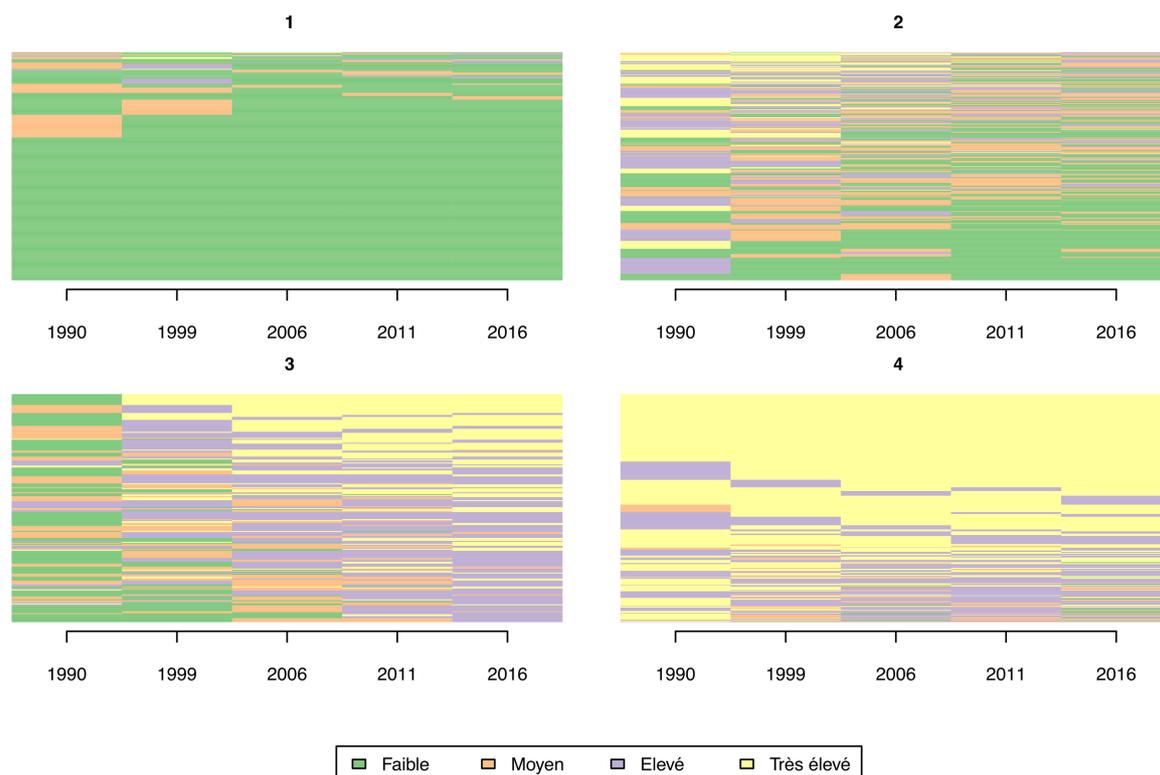
La classe 1 regroupe les trajectoires de 572 tranches d'aires urbaines (un tiers de l'ensemble étudié) aux taux de vacance du logement faibles et stables. Certaines tranches d'aires urbaines présentent des fluctuations entre taux moyens et élevés, mais cette classe est dans l'ensemble très homogène, puisque 60% des tranches d'aires urbaines présentent des taux faibles pour l'ensemble des périodes étudiées.

La classe 2 réunit des trajectoires plus fluctuantes, qui concernent 435 tranches d'aires urbaines, soit un quart de l'ensemble étudié. Il s'agit dans la plupart des cas de trajectoires d'amélioration, puisqu'on note des séquences de baisse progressive du niveau de vacance, avec une grande majorité de taux élevés ou très élevés en 1990, s'abaissant vers des niveaux moyens ou faibles au cours des années 2000.

La classe 3 regroupe des tranches ayant connu une augmentation de leur taux de vacance du logement au cours du temps. Les 230 tranches (13% de l'ensemble étudié) réunies dans cette classe présentent des taux moyens ou faibles en 1990, qui augmentent à partir de 1999 ou 2006. L'identification de cette classe confirme donc l'existence de processus de dégradation du tissu urbain dans certaines tranches d'aires urbaines à partir des années 2000.

La classe 4 regroupe quant à elle 484 tranches d'aires urbaines (28% de l'ensemble étudié) aux taux de vacance fluctuants entre des niveaux élevés et très élevés depuis 1990.

Figure 57 : Tapis ordonnés des classes obtenues



Lecture : Ces quatre graphiques sont nommés « tapis ». Ils permettent de visualiser l'ensemble des trajectoires de chaque classe : chaque ligne d'un tapis représente la trajectoire d'un individu, ici les communes centres, couronnes et banlieues des aires urbaines françaises. Pour faciliter la visualisation, les trajectoires présentes dans chaque tapis ont été ordonnées, conformément aux résultats de la matrice des dissimilarités. Ceci permet aux séquences d'être placées les unes à côté des autres en fonction de leurs ressemblances.

Exemple avec le graphique du type 1, en lisant de bas en haut : un grand nombre de tranches d'aires urbaines de cette classe présentent des taux faibles pour toutes les dates étudiées (environ 70 %). Ensuite, on identifie un petit nombre de tranches d'aires urbaines concernées taux moyen en 1990, puis par des taux faibles pour toutes les dates de 1999 à 2016.

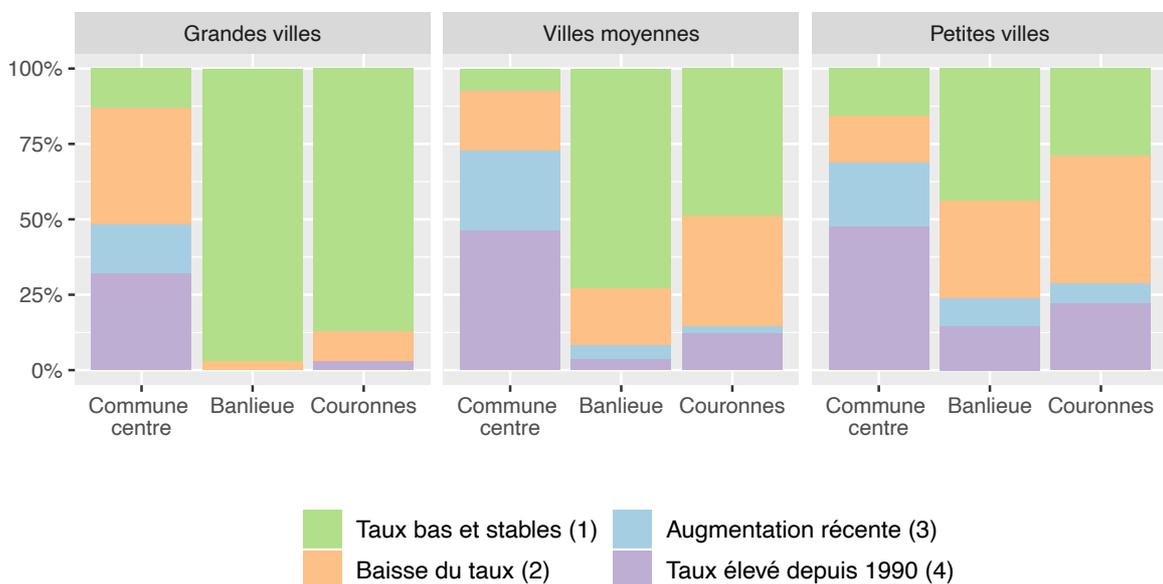
Sources : Insee RP 1990-2016 ; tapis ordonnés réalisés avec TramineR ; réalisation J. Chouraqui

5.2.2. Croisement des résultats aux niveaux inter et infra-urbain : des types de trajectoires inégalement répartis selon les tranches d'aires urbaines

L'analyse de la répartition de ces quatre types de trajectoires (Figure 58) parmi les tranches d'aires urbaines des grandes, moyennes et petites villes montre d'abord que les types les plus favorisés (1 et 2) sont dominants dans les couronnes et banlieues, alors que les communes centres concentrent les types plus fragiles (3, 4), quelle que soit la taille des villes. La Figure 58 permet en même temps de repérer des spécificités dans la répartition de certaines classes. Ainsi, les tranches d'aires urbaines ayant connu une réduction du taux de vacance récente (classe 2) sont très représentées au sein des communes centres des grandes villes, ce qui pourrait s'expliquer par des processus de réinvestissement et de gentrification de ces espaces. Les communes centres des villes petites et moyennes sont quant à elles plus fréquemment classées comme ayant des

trajectoires peu favorables (classes 3, 4), ce qui confirme que les processus de réinvestissement des centres y sont moins répandus, alors que ceux de déclin y sont plus fréquents. Près de la moitié des communes centres des villes moyennes présentent des taux de vacance élevés depuis 1990 (classe 4), et 25% sont concernées par une augmentation récente du taux de vacance (classe 3). Par rapport à celles des petites et grandes villes, les communes centres des villes moyennes sont les plus affectées par ces processus de déclin récents. Dans les villes petites et moyennes, on note enfin qu'une part importante des banlieues et couronnes ont connu une baisse du taux de vacance (classe 2), ce qui pourrait indiquer l'existence de dynamiques de réinvestissement d'un parc de logements anciens et vacants dans ces espaces. On pourrait ainsi faire l'hypothèse que ces logiques n'existent pas dans les centres de ces villes, mais seraient plus développées dans les centres-bourgs de leurs espaces périphériques.

Figure 58 : Répartition des classes par type de villes



Sources : Insee RP 1990-2016 ; réalisation J. Chouraqui

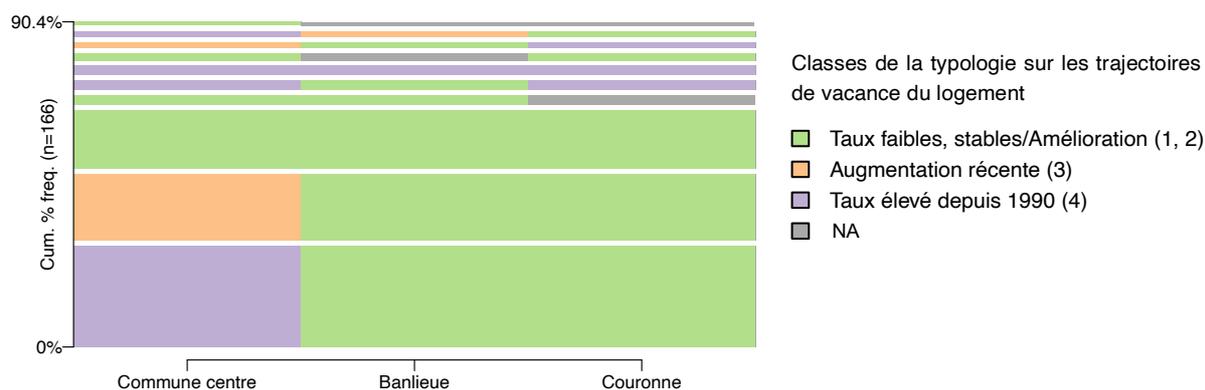
5.3. Les trajectoires de vacance des villes moyennes : des configurations immo-spatiales dominantes et des contrastes régionaux particuliers

5.3.1. Résultats retravaillés pour les aires urbaines des villes moyennes : construction d'une typologie « immo-spatiale »

Les résultats précédents ont montré que les trois quarts des communes centres des villes moyennes présentent des taux de vacance élevés depuis 1990 ou en augmentation depuis les années 2000, ce qui suggère l'existence de processus de dégradation du tissu urbain dans ces espaces. La situation des banlieues et des couronnes est plus favorable dans l'ensemble. L'analyse des séquences spatiales (Figure 59) permet de mieux identifier les configurations internes des aires urbaines des villes moyennes. L'objectif de ces traitements étant d'identifier des processus de déclin et de mieux comprendre leur spatialisation au sein des villes moyennes, on a choisi de regrouper les classes 1 et 2 pour limiter le nombre de séquences et faciliter leur

lecture. L'identification de tranches d'aires urbaines ayant connu une réduction du taux de vacance récente (classe 2) est en effet un résultat qui permet de souligner la diversité des trajectoires d'évolution de la vacance du logement, mais il s'agit de trajectoires favorables, où les taux de vacance sont dans l'ensemble moyens ou faibles en 2016. Les séquences spatiales obtenues sont assez similaires à celles étudiées pour les trajectoires démographiques et de fragilisation sociale, et on retrouve notamment le même type de configurations où centre et périphéries connaissent des dynamiques contrastées. On compte 22 séquences différentes en tout, mais 10 d'entre elles sont partagées par 90% des villes moyennes. La séquence la plus fréquente est celle des 55 aires urbaines (un tiers des villes moyennes étudiées) composées d'une commune centre présentant un taux de vacance stable et élevé depuis 1990 (classe 4), tandis que les situations de la banlieue et de la couronne sont favorables. La seconde séquence la plus répandue est aussi marquée par des trajectoires opposées du centre et de la périphérie, puisque 36 aires urbaines (22% des villes moyennes étudiées) présentent une commune centre ayant connu une augmentation du taux de vacance dans les années 2000, tandis que la banlieue et la couronne connaissent des évolutions plus favorables. En tout, 55% des villes moyennes présentent donc des configurations spatiales où commune centre et périphéries présentent des trajectoires contrastées, ce qui est une proportion très proche de ce qui avait été constaté pour les séquences spatiales démographiques et de fragilités sociales. La troisième séquence correspond à des configurations où commune centre, banlieue et couronnes présentent des taux faibles. Cette situation concerne 19% des villes moyennes ($n = 32$). Les séquences suivantes sont moins fréquentes. Neuf séquences différentes de configurations où les fragilités (classes 3, 4) sont plus diffuses dans l'aire urbaine sont notamment identifiables : les trois tranches, la commune centre et la couronne, ou la commune centre et la banlieue sont classées en classe 3 et/ou 4. Ce type de configuration concerne 24 aires urbaines, soit 14% des villes moyennes étudiées. Parmi elles, on note que les situations où la banlieue connaît une trajectoire plus favorable que la commune centre et la couronne sont un peu plus présentes que pour les séquences spatiales démographiques et de fragilités sociales, puisqu'on en dénombre 11 sur 24. Des couronnes périurbaines sont donc concernées par des situations de vacance, dans la plupart des cas existant depuis les années 1990. On peut poser l'hypothèse que ces situations s'expliquent par la présence de logements vacants dans les centres anciens de certaines communes périurbaines. Le développement démographique des couronnes périurbaines serait ainsi avant tout absorbé par la construction neuve, tandis que le bâti d'anciens centres de villages ou de bourgs serait touché par des phénomènes de vacance. Quelques séquences concernent enfin des aires urbaines aux formes atypiques, c'est-à-dire constituées d'une ou deux tranches seulement, et sont donc représentées dans seulement une ou deux aires urbaines.

Figure 59 : Les dix séquences spatiales les plus fréquentes au sein des aires urbaines des villes moyennes pour les trajectoires de vacance du logement



Sources : Insee RP 1990-2016 ; réalisation J. Chouraqui

L'exploration des séquences spatiales des trajectoires de vacance du logement des villes moyennes permet donc d'identifier quatre types de séquence principaux, qui rejoignent ceux identifiés précédemment (Figure 60). On a remarqué une plus grande diversité des villes composées d'une majorité de tranches d'aires urbaines affectées par des processus de déclin (classes 3, 4), mais il semble difficile d'en rendre compte sans complexifier avec excès la typologie, d'autant que ces situations concernent un petit nombre de villes.

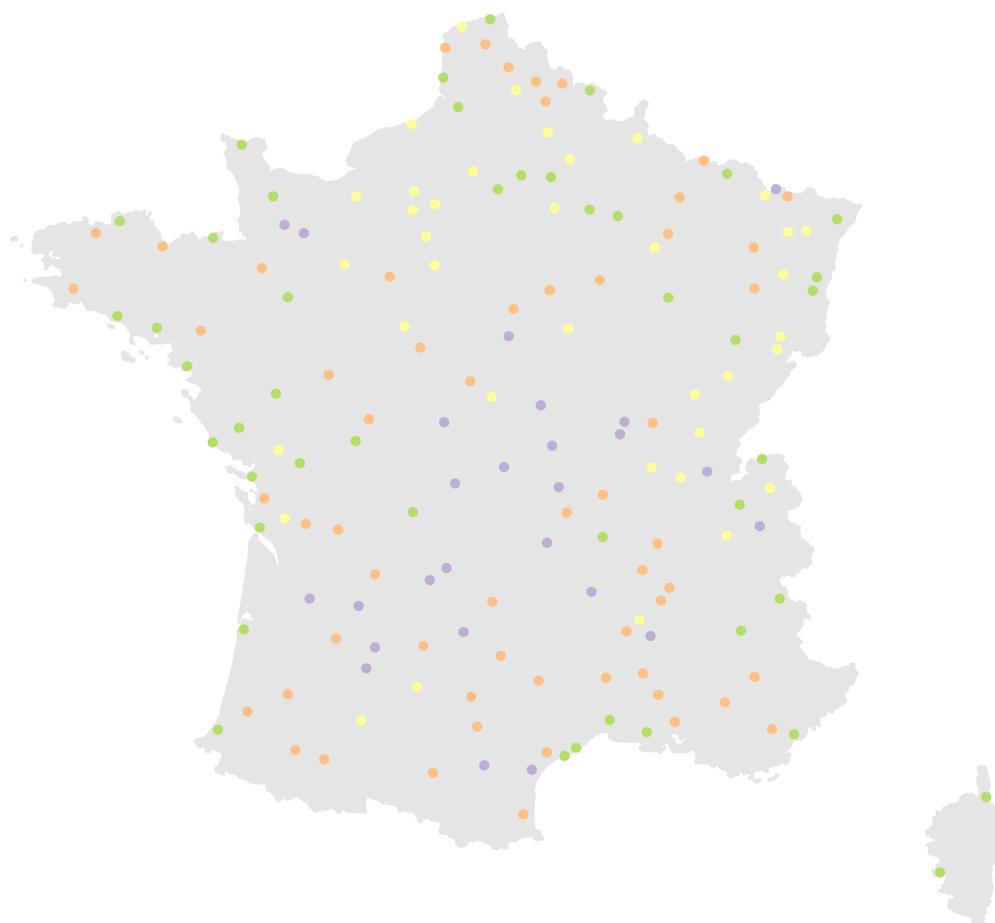
Figure 60 : Classes de la typologie « immo-spatiale », qualifiant les trajectoires de vacance du logement au sein des aires urbaines des villes moyennes

Classes retravaillées	Cas correspondants dans les résultats bruts	Nombre de villes
Aires urbaines en majorité touchées par la vacance du logement	Aires urbaines dont une majorité de tranches présente des trajectoires d'augmentation récente de la vacance du logement, ou de vacance élevée depuis 1990 (types 3 et 4).	26/166 (16%)
Vacance du logement élevée depuis 1990, limitée à la commune centre	Aires urbaines dont la commune-centre présente des taux élevés de vacance du logement depuis 1990 (type 4), tandis que la banlieue et les couronnes connaissent des trajectoires plus favorables (types 1 et 2).	58/166 (35%)
Augmentation récente de la vacance du logement, limitée à la commune centre	Aires urbaines dont la commune-centre présente une augmentation récente de la vacance du logement (type 3), tandis que la banlieue et les couronnes connaissent des trajectoires plus favorables (types 1 et 2).	37/166 (22%)

Aires urbaines en majorité peu touchées	Aires urbaines dont une majorité de tranches, y compris la commune centre, présentent des trajectoires favorables (types 1 et 2).	45/166 (27%)
---	---	-----------------

5.3.2. Cartographie de la typologie « immo-spatiale »

Figure 61 : Carte des classes de la typologie « immo-spatiale » des villes moyennes



Typologie immo-spatiale des villes moyennes

- Aire urbaine en majorité peu touchée par la vacance du logement
 - Augmentation récente de la vacance du logement, limitée à la commune centre
- Vacance du logement élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
 - Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement

Note : La liste des villes de chaque classe se trouve Annexe 3.

Sources : Insee RP 1990-2016 ; IGN Admin Express ; réalisation J. Chouraqui

Les logiques de répartition des classes de cette typologie sont très particulières. Alors que des structures régionales assez nettes ont pu être identifiées en cartographiant les typologies sur l'emploi et la démographie dans les villes moyennes, on ne repère pas les mêmes logiques géographiques pour les fragilités sociales et la vacance. On retrouve tout de même ici (Figure

61) une spécificité des villes moyennes littorales et frontalières, qui présentent des situations favorables avec des taux de vacance du logement faibles ou moyens dans la majorité des tranches de l'aire urbaine. Ces villes sont aussi présentes dans le quart nord-est, à proximité des espaces frontaliers. D'autres structures régionales apparaissent : les villes moyennes situées dans la moitié sud sont plus concernées par des taux de vacances élevés et diffus dans l'aire urbaine. On observe notamment une concentration de ce type de villes en Auvergne et au nord de l'ancienne région Midi-Pyrénées. Les villes moyennes où les processus de déclin sont limités à la commune centre sont peu concentrées dans l'espace. Si les aires urbaines dont la commune centre présente une augmentation récente du taux (après 1999, 2006 ou 2011) sont un peu plus présentes dans un grand quart nord-est, les aires urbaines dont la commune centre présente un taux élevé depuis les années 1990 sont disséminées dans l'ensemble du territoire. Ce mode de localisation, non régionalisé, fait écho à ce qui a pu être observé dans les autres typologies.

Conclusion du chapitre 3

L'analyse successive des trajectoires démographiques, d'emplois, de vacance du logement et de fragilités sociales a permis d'étudier de façon approfondie ces trajectoires. On peut tirer plusieurs enseignements transversaux de ces analyses.

La comparaison de la situation des villes moyennes à celle des petites et grandes villes, pour chaque typologie de trajectoires thématiques, a permis de montrer des points communs entre ces différents niveaux de la hiérarchie urbaine. D'abord, une part importante des communes centres des aires urbaines est concernée par des trajectoires de déclin démographique, par des fragilités sociales ou immobilières, quelle que soit la taille des villes considérées. Ces fragilités peuvent s'expliquer par les processus de périurbanisation, qui alimenteraient des processus de déclin démographique et les phénomènes de vacance du logement dans les villes-centres. La fragilisation sociale des communes centres pourrait également s'interpréter comme une conséquence de la périurbanisation et des processus de filtrages socio-spatiaux (Berger, 1989 ; Lévy, 1998 ; Miot, 2012). Elle peut cependant aussi être considérée comme une caractéristique ancienne de ces espaces urbains centraux, mixtes socialement et où l'ancrage de populations pauvres est facilité par un parc de logements dense, diversifié (privé et social) et accessible. L'analyse des trajectoires a ensuite permis de montrer les points communs entre les petites villes et les villes moyennes. Ces deux types de villes peuvent en effet être rapprochés, car les trajectoires fragiles ou de déclin démographique, d'emploi et de vacance y sont plus fréquentes que dans les grandes villes. Ces points communs pourraient illustrer les processus de métropolisation économiques et politiques, qui auraient favorisé les plus grandes villes, au détriment des niveaux inférieurs de la hiérarchie urbaine. Ce constat doit néanmoins être nuancé par l'analyse des trajectoires de fragilités sociales, qui montrent que les grandes villes concentrent toujours une population pauvre, malgré des trajectoires d'emploi, démographiques ou immobilières dans l'ensemble plus favorables que les villes petites et moyennes.

L'analyse des trajectoires a par ailleurs permis de mieux saisir les caractéristiques temporelles des processus de « déclin » qu'on cherchait à identifier. Les classifications opérées ont montré

l'existence de trajectoires de déclin, au sens de dégradation d'une situation initiale, et ont permis de mieux les qualifier. Les trajectoires de déclin de la population débutent le plus souvent dès 1975, tandis que celles de déclin économique commencent en 1999, et que celles de fragilisations sociales ou immobilières s'observent à partir de 2006⁹⁵. Ceci ne signifie pas pour autant que les espaces étudiés sont exempts de fragilités économiques, sociales et immobilières avant les années 2000, mais que celles-ci prennent d'autres formes. L'analyse proposée a en effet permis de repérer des trajectoires de stabilité (situation défavorable, mais constante) et des trajectoires heurtées et instables, qui témoignent l'existence de difficultés sociales, économiques ou immobilières dans les villes étudiées avant 2006. Ces résultats questionnent nos hypothèses sur les processus de « déclin », car ce terme présuppose que les difficultés rencontrées dans un espace se renforcent au fil du temps, ce qui n'est pas observé systématiquement. Ainsi, certaines tranches d'aires urbaines présentent des marqueurs de fragilités sociales ou immobilières stables depuis 1990, qui sont préoccupants, même s'ils ne se renforcent pas au fil du temps. De même, les trajectoires de fluctuation peuvent aussi être considérées comme des trajectoires fragiles, même si on n'observe pas un déclin continu à proprement parler. Ces analyses montrent donc les trajectoires plurielles des villes, où des situations préoccupantes peuvent s'observer en dehors de trajectoires de déclin continues.

Les traitements réalisés ont enfin permis de mieux saisir le déploiement de ces processus au sein des villes moyennes. D'abord, on a pu constater des structures régionales plus ou moins régulières et récurrentes selon les typologies thématiques. Si les analyses des trajectoires démographiques et d'emploi montrent que certaines villes moyennes fragilisées sont concentrées dans le quart nord-est, tandis que celles dans une situation plus favorable sont localisées autour de certains espaces métropolisés ou littoraux, cette géographie ressort beaucoup moins nettement de l'étude des trajectoires de fragilités sociales ou de vacance du logement des villes moyennes. Ces analyses montrent d'autres logiques de localisation, avec un groupe de villes moyennes fragiles d'un point de vue social dans l'arc languedocien, tandis qu'une concentration de villes moyennes concernées par des phénomènes de vacance du logement s'observe dans le centre-ouest, autour des anciennes régions Auvergne et Midi-Pyrénées. Au-delà de ces logiques régionales, qui sont donc variables selon les thèmes étudiés, on a aussi pu constater que certains profils de villes moyennes sont disséminés dans l'ensemble du territoire national. Il s'agit en particulier des villes moyennes où les fragilités démographiques, sociales ou immobilières sont limitées à la commune centre, tandis que les banlieues et couronnes se trouvent dans des situations plus favorables. Cette organisation spatiale interne aux aires urbaines a été observée pour l'ensemble des thèmes étudiés, et est particulièrement répandue parmi les villes moyennes, sans différences régionales notables.

Ces résultats permettent de contribuer au débat sur l'influence de la taille ou de la localisation des villes sur leurs trajectoires (Bouba-Olga, 2017 ; Bouba-Olga, Grossetti et Tudoux, 2016 ; Brunetto et al., 2017 ; Carré et al., 2020 ; Gourdon et al., 2019). L'influence de la localisation et l'existence de tendances régionales dépendent du type de trajectoire envisagé (économique, démographique, sociale, immobilière) : selon la variable observée, le quart nord-est n'est pas fragile à tous points de vue, et le littoral méditerranéen n'est pas dans une situation

⁹⁵ Ces dates ne doivent pas être interprétées comme des ruptures brutales puisqu'elles sont dépendantes des années de recensement. Les fragilités observées peuvent se manifester un peu avant ou après ces années de recensement.

systématiquement favorable. Ensuite, l'effet de la taille des villes a pu être observé, lui aussi, de façon plus ou moins forte selon les thèmes étudiés. On peut déjà souligner que l'effet régional et l'effet taille ne s'excluent pas mutuellement et peuvent se cumuler. Cela est assez net pour les trajectoires d'emploi et démographiques, contrastées entre grandes, moyennes et petites villes, mais qui se répartissent au sein des villes moyennes selon des logiques régionales. Il faut tirer des conclusions plus mesurées des typologies sur les fragilités sociales et la vacance du logement, car les mailles utilisées (tranches d'aires urbaines) et les états des trajectoires (statiques) rendent plus difficile la comparaison des grandes, moyennes et petites villes⁹⁶. On constate néanmoins des trajectoires spécifiques des villes petites et moyennes quant à leurs niveaux de vacance du logement, ce qui suggère l'existence d'un « effet taille ». On peut faire l'hypothèse que les différences observées dans les trajectoires économiques des grandes, moyennes et petites villes pourraient s'expliquer par les processus de métropolisation. Pour ce qui concerne les trajectoires démographiques et de vacance du logement, on fait l'hypothèse que les processus de périurbanisation pourraient avoir des effets différenciés selon le niveau des villes dans la hiérarchie urbaine. Tandis que des processus de réinvestissement des centres concomitants à ceux de périurbanisation sont saisissables dans des communes centres de grandes villes, ce type de mouvements semble plus rare dans les villes petites et moyennes, qui sont davantage concernées par des trajectoires fragiles ou de déclin. Cet effet particulier de la périurbanisation est particulièrement lisible dans les configurations socio-spatiales, « démo-spatiales » et « immo-spatiales » des villes moyennes, très fréquemment structurées dans une opposition centre-périphérie.

⁹⁶ Comme souligné au fil de la présentation des résultats, les banlieues et couronnes des villes moyennes et des grandes villes sont plus étendues, peuplées, et donc probablement plus hétérogènes que celles des petites villes. Cette hétérogénéité n'est pas mesurable de façon fiable avec le maillage en tranche d'aire urbaine et peu biaiser les résultats.

Chapitre 4 : Les profils de déprise des villes moyennes françaises

L'un des objectifs de la thèse est d'étudier la diversité des villes moyennes, en mettant au jour différentes formes de déprise urbaine. Je cherche ainsi à appréhender la variété des configurations observables dans des villes moyennes affectées par des processus de déclin ou fragilisation. Cette diversité a été en partie explorée au chapitre précédent, puisqu'on a constaté que les aires urbaines des villes moyennes ne sont pas homogènes et sont marquées par des contrastes spatiaux plus ou moins importants. Les communes centres, banlieues et couronnes de ces villes peuvent connaître des dynamiques d'évolution contrastées : les villes moyennes touchées par un processus de déclin démographique ne présentent donc pas systématiquement les mêmes configurations spatiales, car certaines villes sont marquées par des dynamiques centre-périphérie opposées, quand d'autres présentent des pertes démographiques plus diffuses dans l'espace.

Dans ce chapitre, il s'agit d'approfondir l'analyse de ces différentes configurations, en appréhendant la déprise urbaine de manière multidimensionnelle. La diversité des situations de déprise urbaine est donc abordée au regard des configurations spatiales internes des villes moyennes, mais aussi en étudiant les différentes combinaisons de fragilités démographiques, économiques, sociales ou immobilières observables dans ces villes. En croisant les résultats des traitements thématiques réalisés au chapitre 3, je cherche ainsi à distinguer différents « profils de déprise urbaine ». A la différence d'autres travaux explorant l'aspect multidimensionnel de la décroissance urbaine ou proposant des typologies du déclin urbain (Guéraud, 2018 ; Warnant, 2023 ; Wolff et al., 2013), l'objectif n'est pas de se concentrer uniquement sur le cas de villes cumulant des fragilités. Il s'agit ici de s'intéresser à diverses formes de fragilisation des villes moyennes, y compris, par exemple, dans des situations de croissance démographique.

La première section de ce chapitre présente la méthode employée pour distinguer des groupes de villes moyennes pour lesquelles les résultats des typologies thématiques réalisées précédemment (Chapitre 3) sont similaires (1.). Les sections suivantes visent à présenter chacun de ces groupes de villes moyennes (2.), en explorant leur géographie, et en interrogeant dans quelle mesure ils peuvent constituer des profils de déprise urbaine particuliers. Dans la suite de ce travail, j'ai réalisé des enquêtes qualitatives sur les politiques urbaines menées dans quatre cas d'étude, dans l'objectif d'éclairer la dimension politique de la déprise urbaine. Ces quatre terrains d'étude ont notamment été choisis en fonction de cette typologie synthétique des villes moyennes. Il s'agira donc également de présenter les études de cas retenues. Cette présentation des villes étudiées permettra d'incarner les profils de déprise mis en avant, mais aussi d'approfondir leur qualification à partir d'exemples.

SOMMAIRE DU CHAPITRE 4

1. Méthodologie : distinguer des profils de déprise des villes moyennes	187
1.1. Construction de séquences catégorielles à partir des résultats des typologies thématiques	187
1.2. Exploration des séquences créées	190
1.3. Une classification réalisée en deux étapes successives	191
1.3.1. <i>La classification ascendante hiérarchique (CAH)</i>	191
1.3.2. <i>Ajustements manuels des classes</i>	193
2. Résultats : des profils de déprise urbaine distincts parmi les villes moyennes françaises	195
2.1. Les villes moyennes présentant peu de fragilités (classe 3)	196
2.2. Les villes moyennes en décroissance (classe 1)	197
2.2.1. <i>Un profil de déprise de villes cumulant des fragilités diffuses dans l'espace</i>	197
2.2.2. <i>Forbach, ville moyenne minière en décroissance</i>	199
2.3. Le profil « fragilités de la commune centre » (classe 4)	205
2.3.1. <i>Un cumul de difficultés, limité à la commune centre</i>	205
2.3.2. <i>Blois, un exemple de ville moyenne dont la commune centre est fragilisée</i>	206
2.3.1. <i>L'exemple blésois : une fragilisation de la commune centre qui dépasse la question du centre-ville</i>	208
2.4. Les villes moyennes concernées par une fragilité légère de leur commune centre (classe 5)	212
2.5. Des profils de déprise mixte (classe 2)	213
2.5.1. <i>Un groupe de villes moyennes hétérogènes, mais fragilisées</i>	213
2.5.2. <i>Narbonne : une ville moyenne de l'arc languedocien qui combine des trajectoires de croissance et de fragilisation</i>	215
2.5.3. <i>Le cas narbonnais : une fragilisation du tissu urbain et une concentration de la pauvreté dans les centres anciens typiques de la région méditerranéenne ?</i>	218
2.5.4. <i>Soissons : un cas de décroissance urbaine sans pertes démographiques ?</i>	226

1. Méthodologie : distinguer des profils de déprise des villes moyennes

1.1. Construction de séquences catégorielles à partir des résultats des typologies thématiques

Les résultats des quatre typologies thématiques (Chapitre 3) peuvent être centralisés dans un tableau d'information géographique associant chaque ville moyenne à un résultat de la typologie « démo-spatiale », socio-spatiale, « immo-spatiale » et d'emploi (Figure 62). L'objectif est de construire, à partir du croisement de ces informations, une typologie synthétique des villes moyennes permettant de distinguer des profils de déprise urbaine. Certains profils sont attendus, comme celui de « décroissance urbaine », qui correspondrait à un cumul de trajectoires fragiles ou de déclin pour l'ensemble des thématiques étudiées, mais les résultats des typologies thématiques suggèrent que d'autres formes de déprise pourraient être repérées. Pour réaliser ces croisements, deux options sont possibles : définir a priori des combinaisons qui correspondraient à des profils de déprise, ou bien procéder à des analyses automatisées qui feraient émerger ces profils. La seconde approche a été retenue, car elle permet de traiter les données de façon automatisée et de mettre en évidence des profils de déprise peu documentés.

Dans la base de données utilisée (Figure 62), chaque ville moyenne correspond à une liste ordonnée d'éléments : autrement dit, chaque ville est associée à ce qui pourrait ressembler à une séquence catégorielle (Chapitre 3, 1.1.3). Les outils de l'analyse de séquences ont été à nouveau mobilisés pour proposer une typologie synthétique des villes moyennes reposant sur l'étude des combinaisons variées de processus de fragilisation ou déclin existant au sein des villes moyennes. Si le recours à l'analyse de séquence permet une économie des méthodes d'analyse de données employées⁹⁷, il m'a aussi semblé qu'il s'agissait de l'outil le plus adapté pour réaliser une typologie synthétique rendant compte de la diversité des villes moyennes et proposant une vue d'ensemble des résultats des typologies thématiques obtenus dans chaque ville.

Figure 62 : Extraits de la base de données finale des villes moyennes

	Démographie	Fragilités sociales	Emploi	Vacance du logement
La Rochelle	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Croissance	Aire urbaine peu touchée
Troyes	Déclin limité à la commune centre	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Décroissance depuis 2006	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre

⁹⁷ On évite de multiplier les méthodes, puisqu'il s'agit de réutiliser les mêmes outils d'analyse et de classification qu'au chapitre précédent.

Angoulême	Déclin limité à la commune centre	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Décroissance depuis 2006	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Valence	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Croissance	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Saint-Brieuc	Déclin limité à la commune centre	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Décroissance depuis 2006	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Montbéliard	Aire urbaine majoritairement en déclin	Aire urbaine majoritairement fragile	Décroissance depuis 1999	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Béziers	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Aire urbaine majoritairement fragile	Croissance	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Niort	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Croissance	Aire urbaine peu touchée
Vannes	Aire urbaine majoritairement en croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Croissance	Aire urbaine peu touchée

Sources : résultats des typologies thématiques (Chapitre 3) ; réalisation : J. Chouraqi 2020

Lecture : le choix des villes est aléatoire. Ce tableau a pour vocation d'illustrer la forme de la base de données obtenue

Avec quatre classes distinctes pour chacune des typologies thématiques, les séquences sont cependant à ce stade illisibles pour une analyse automatique des séquences. En effet, l'analyse de séquence ne peut fonctionner correctement que lorsque les mêmes états se succèdent dans une liste ordonnée : il s'agit de l'alphabet des séquences. Les séquences d'ADN sont par exemple une succession de 4 acides nucléiques toujours identiques, et dont l'ordre varie. Ce n'est pas le cas pour notre base de données, puisqu'on a 4 classes propres à chaque typologie thématique, c'est-à-dire 16 états distincts, mais présentant pourtant des ressemblances. Pour obtenir une base de données de séquences, l'enjeu est donc de créer un alphabet commun, pouvant caractériser les villes moyennes sur les quatre thèmes étudiés. Ce travail permet d'obtenir des séquences lisibles et comparables. Les transformations réalisées sont résumées dans la Figure 63. Elles ont été choisies dans le but de mettre en lumière les principaux résultats des typologies thématiques : la distinction entre des situations de fragilités et des situations plus favorables, bien sûr, mais aussi entre les villes où existent des contrastes entre commune centre et reste de l'aire urbaine, et celles où les difficultés sont plus diffuses dans l'espace.

Ces classes simplifient nécessairement les résultats des typologies thématiques, qui ne sont pas comparables en tous points et entre lesquels on ne peut pas toujours faire des correspondances.

La typologie synthétique vise donc avant tout à donner un panorama général de la situation des villes moyennes en France, complémentaire aux analyses plus approfondies proposées pour chacune des typologies thématiques. Son avantage principal est d'ailleurs de reposer sur une simplification des résultats des typologies thématiques, qui sont rendus comparables. Ils ne sont plus considérés comme des modalités de quatre variables distinctes qualifiant une ville, dans une approche multivariée, mais comme une liste limitée d'« états » permettant de caractériser une ville selon quatre dimensions, dans une approche séquentielle⁹⁸. Cette manière d'appréhender les résultats des typologies thématiques est proche de la notion de déprise urbaine développée dans cette thèse, entendue comme *situation* d'une ville ayant subi différents processus de déclin ou de fragilisation, qui peuvent toucher la population, l'économie ou l'espace bâti. La méthode adoptée permet donc d'associer chaque ville moyenne à une liste ordonnée d'éléments qui caractérisent son évolution et ses configurations spatiales pour différentes thématiques, à la manière d'une séquence ADN.

Figure 63 : Alphabet commun et correspondances entre les typologies thématiques

Classes des typologies thématiques				Classes communes
Démographie	Emploi	Social	Tissu urbain	
Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Aires urbaines en majorité peu touchées par la vacance du logement	Aire urbaine peu fragile
Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Non applicable*	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre	Fragilités limitées à la commune centre
Décroissance limitée à la commune centre		Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance dans la commune centre	
	Fluctuation/décroissance depuis 2006	Aire urbaine majoritairement fragile	Aires urbaines en majorité touchées	

⁹⁸ C'est la raison principale qui justifie le choix de l'analyse de séquence par rapport à des méthodes d'analyse multivariée comme l'analyse des correspondances multiples (ACM) suivie d'une classification ascendante hiérarchique. De telles analyses permettraient de créer une typologie qui rendrait essentiellement compte des relations récurrentes d'association ou d'opposition entre certains résultats des typologies thématiques, en considérant chaque typologie comme une variable autonome qualifiant une ville. Si ces éléments semblent intéressants, l'analyse de séquences semble plus avantageuse au regard des objectifs de recherche, puisqu'elle autorise l'exploration des combinaisons de résultats aux typologies thématiques en les plaçant sur un même plan analytique. Celle-ci autorise également des représentations graphiques et synthétiques des différents résultats des typologies thématiques, considérés comme des séquences, qui ne sont pas envisageables avec d'autres méthodes.

Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 1999		par la vacance du logement	Fragilités diffuses dans l'aire urbaine
--	--------------------------	--	----------------------------	---

*Typologie sur l'emploi réalisée à l'échelle des AU (Chapitre 3, 3)

La simplification des résultats des typologies thématiques permet d'obtenir des séquences pouvant être analysées automatiquement. Comme précédemment, on mobilisera les outils de lecture des séquences et d'appariement optimal afin de réaliser une classification de ces séquences. Ces méthodes permettent de distinguer différents profils, qui ont été affinés manuellement dans un second temps.

1.2. Exploration des séquences créées

Une première exploration des séquences permet de qualifier la diversité des profils de déprise existant au sein des villes moyennes. Sur les 64 combinaisons potentielles⁹⁹, on dénombre en tout 37 séquences distinctes parmi les villes moyennes étudiées. La Figure 64 donne une représentation des 15 séquences les plus fréquentes, partagées par 77% des villes moyennes étudiées. On note que la première séquence est très fréquente, puisque 43 villes moyennes (soit 26% d'entre elles) présentent cette combinaison, alors que les neuf suivantes sont beaucoup moins fréquentes, partagées par seulement 6 à 8 villes, et que les 4 dernières sont rares, partagées uniquement par 3 à 5 villes. Ceci illustre la diversité des combinaisons possibles, et donc la multiplicité des formes de déprise urbaine.

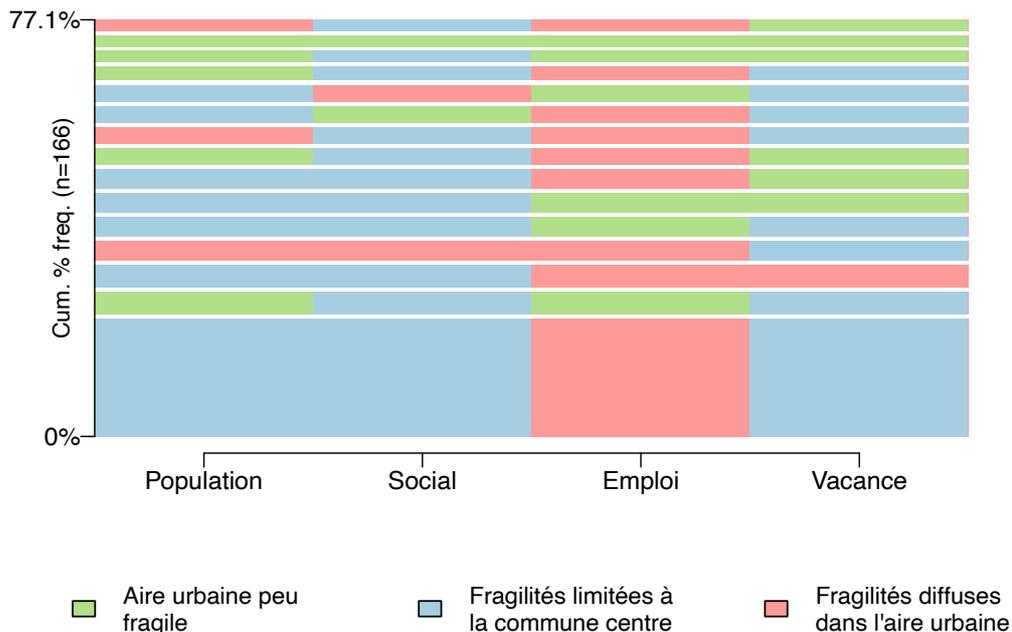
La combinaison la plus fréquente est celle de villes classées dans les typologies démo-spatiale, socio-spatiale et immo-spatiale comme présentant des fragilités uniquement dans la commune centre et classées comme présentant des trajectoires de déclin de l'emploi. Ce résultat était attendu, puisqu'un grand nombre de villes moyennes présentaient cette structure centre-périphérie dans les typologies thématiques (Chapitre 3).

Parmi les autres combinaisons apparaissant sur la Figure 64, on note seulement deux autres séquences de villes moyennes classées comme présentant des fragilités dans les quatre typologies thématiques. La plupart des séquences concernent en effet des villes classées comme présentant une situation favorable dans certaines typologies thématiques, et au contraire classées comme fragiles pour d'autres. Ce résultat montre que les situations de cumul de trajectoires de déclin économique, démographique, social et immobilier ne sont pas systématiques.

Cette première exploration des combinaisons des résultats des typologies thématiques observées parmi les villes moyennes montre donc une diversité importante, et l'existence de profils mixtes combinant des situations de fragilités et plus favorables.

⁹⁹ Avec une liste de 4 éléments constitués de 3 états, on peut créer 4^3 combinaisons distinctes, soit 64.

Figure 64 : Les 15 séquences les plus fréquentes parmi les villes moyennes



Sources : résultats des typologies thématiques (Chapitre 3) ; tapis de séquence ordonnés réalisés avec TramineR ; réalisation : J. Chouraqui 2020

1.3. Une classification réalisée en deux étapes successives

1.3.1. La classification ascendante hiérarchique (CAH)

La première méthode employée pour créer des groupes de séquences et donc une typologie synthétique des villes moyennes est la réalisation d'une CAH en mobilisant les méthodes d'appariement optimal présentées plus tôt (Chapitre 3, 1.1). La matrice des coûts est cette fois-ci constante, car on a considéré que l'alphabet de la séquence n'était pas ordonnable. L'observation des sauts d'inertie (Annexe 2, 2.5) et l'exploration de différents niveaux de partition possibles ont amené à choisir une division en 5 classes. Le dendrogramme (Figure 65) et les tapis de séquences (Figure 66) montrent que les 5 profils distingués peuvent se distinguer en trois sous-ensembles.

La CAH isole en priorité la classe 3, qui présente la particularité de rassembler des villes moyennes classées comme dans une situation favorable dans 2 à 4 typologies thématiques. Ces 31 villes (19%) ont en commun d'être quasiment toujours classées comme connaissant des dynamiques d'emploi ou immobilières positives. Il s'agit d'un ensemble pourtant hétérogène, qui mélange des villes pouvant être considérées comme dans une situation favorable, car elles le sont au regard de trois ou quatre typologies thématiques, et d'autres villes classées comme fragiles pour deux typologies thématiques sur quatre. Parmi ces villes, on note que les situations où les fragilités sont limitées à la commune centre sont plus fréquentes.

Le dendrogramme montre que la classe 1, comme la 3, présente une logique singulière et doit être considérée à part. Le tapis révèle qu'elle réunit 26 villes moyennes (16%) quasi systématiquement fragiles économiquement, situation associée dans les deux tiers des cas à des fragilités à la fois démographiques, sociales et immobilières. On note que ces fragilités sont plus ou moins diffuses dans l'aire urbaine selon les villes. Enfin, il apparaît que quelques villes

moyennes sont classées comme peu fragiles pour une ou deux typologies thématiques, et ont donc des profils plus mixtes que la plupart des autres villes de cette classe, qui cumulent des trajectoires fragiles ou de déclin plus ou moins diffuses dans l'aire urbaine. A plusieurs égards, ces villes pourraient être qualifiées de villes en décroissance, bien que le dernier point soulevé éloigne certaines villes de la classe de cette définition.

Les trois classes suivantes (4, 2, 5) sont proches, car le dendrogramme montre qu'elles pourraient être rassemblées dans une partition en trois classes. Elles ont en effet en commun de réunir des villes moyennes fragiles économiquement, et classées comme ayant des fragilités limitées à la commune centre ou peu de fragilités dans les autres typologies thématiques.

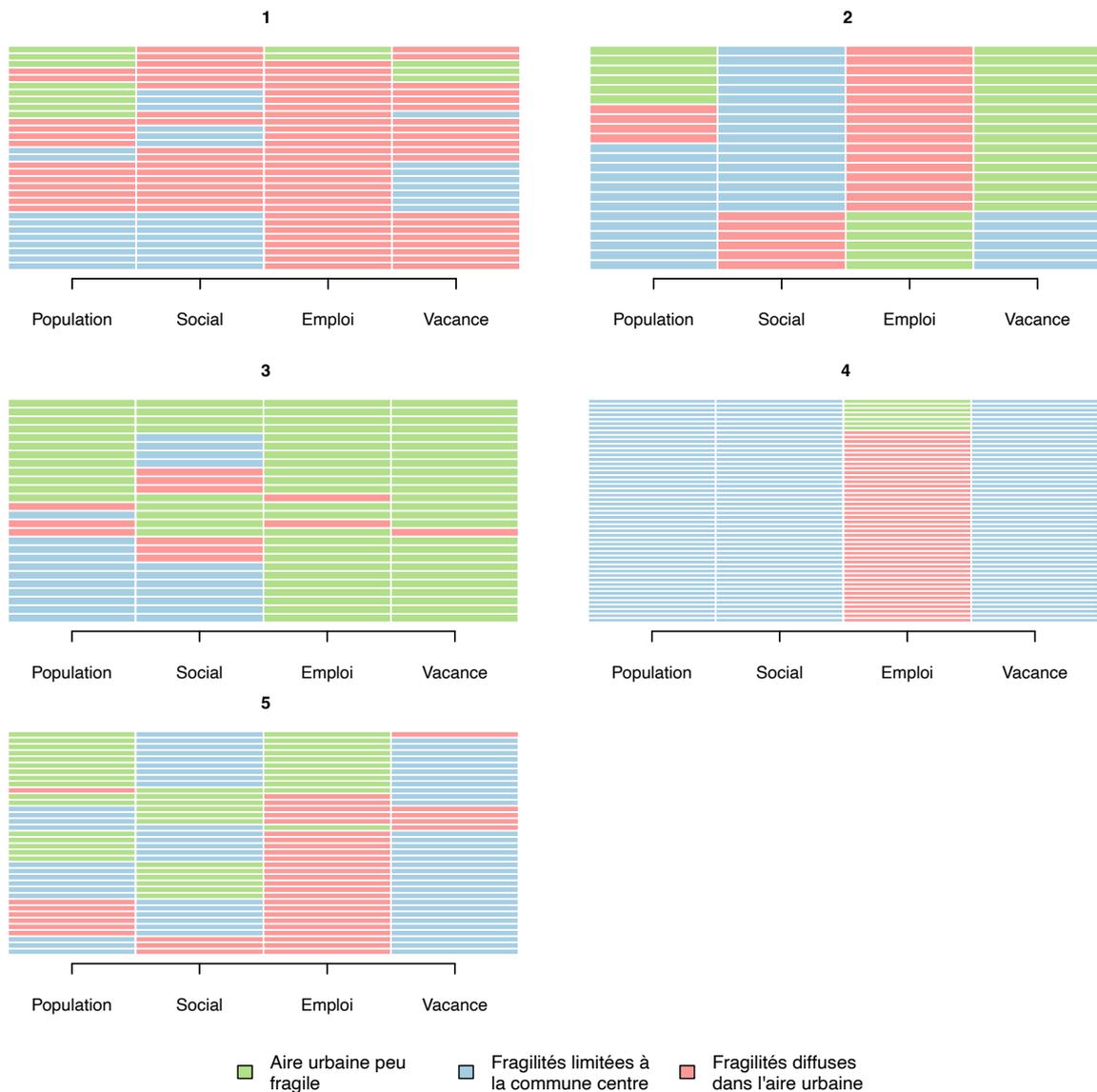
La classe 4 est très homogène, puisqu'elle réunit 50 villes moyennes (30%) partageant 2 séquences. Celles-ci cumulent des fragilités sociales, démographiques et immobilières uniquement dans leur commune centre, et la majorité d'entre elles présentent aussi des fragilités économiques. Par rapport à la littérature existante sur les villes moyennes, on pourrait rapprocher cette classe des villes moyennes touchées par une dévitalisation du centre-ville. Néanmoins, il s'agit bien ici d'une fragilité de la commune centre, et on manque d'éléments pour affirmer que cette fragilité va de pair avec des difficultés concentrées uniquement dans le centre-ville.

Les classes 2 (23 villes) et 5 (36 villes) sont proches (elles pourraient être regroupées dans une partition en 4 classes). Les différentes séquences réunies dans ces classes sont nombreuses et paraissent hétérogènes. Elles ont néanmoins une structure commune, car leurs combinaisons sont toujours constituées de deux classements favorables et deux classements fragiles (ces fragilités sont dans la majorité des cas concentrées dans la ville-centre). Il s'agit donc de profils mixtes de villes présentant des trajectoires fragiles ou de déclin plus ou moins diffuses dans l'aire urbaine pour la moitié des thèmes étudiés, et au contraire des trajectoires plus favorables pour l'autre moitié.

Figure 65 : Dendrogramme de la classification des séquences catégorielles des villes moyennes, constituées des résultats simplifiés des typologies thématiques



Figure 66 : Tapis des classes de séquences obtenues



Sources : résultats des typologies thématiques (Chapitre 3) ; tapis de séquence ordonnés réalisés avec TramlineR ; réalisation : J. Chouraqui 2020

1.3.2. Ajustements manuels des classes

Cette première classification permet donc des rapprochements entre séquences. Certains profils identifiés peuvent se rapprocher de situations de déprise déjà documentée (décroissance urbaine, dévitalisation du centre-ville) tandis que d'autres sont plus mixtes et combinent trajectoires de croissance ou favorables avec des fragilités. En partant de ce premier tri, on a décidé d'affiner le classement, en déplaçant certaines villes d'une classe à l'autre. En effet, l'algorithme d'appariement optimal utilisé prend en compte l'ordre de la séquence. Il rapproche donc en priorité les villes classées dans les mêmes types pour la même typologie thématique. Si ce fonctionnement est important, en particulier pour rapprocher des séquences très proches (classe 4), il est moins convaincant lorsque les séquences sont plus diverses, où un raisonnement sans prendre en compte l'ordre pourrait faciliter le tri. Par exemple, certaines séquences de la classe 3 et de la classe 5, qui présentent des fragilités limitées à la commune centre pour la moitié

typologies thématiques, et des situations favorables pour l'autre moitié, pourraient être rapprochées, là où les règles d'un appariement optimal ordonné considèrent que ces séquences sont très dissimilaires. Il en va de même pour les huit premières séquences de la classe 5, qui concernent des villes cumulant des fragilités démographiques, sociales, économiques et immobilières qui pourraient se rapprocher de la classe 1.

Ces réajustements ont également été utilisés pour se rapprocher des types de déprise déjà documentés dans la littérature. La classe 1 a ainsi été affinée pour retirer les villes à la fois en croissance démographique et connaissant des trajectoires favorables du point de vue de l'emploi ou de la vacance du logement, ce qui permet de la rapprocher de la définition des « villes en décroissance ». De même, on a essayé de rapprocher les villes présentant des fragilités limitées à la commune centre pour certaines typologies thématiques, afin de créer un second profil similaire à la classe 4, mais où le cumul de fragilités est moins prononcé. Enfin, certains ajustements ont été réalisés pour tenir compte du fait que les trajectoires fragiles/de déclin économique, très répandues parmi les villes françaises, sont rendues encore plus prédominantes par la création de l'alphabet commun. Dans l'alphabet commun, 93% des villes moyennes présentent des fragilités vis-à-vis de l'emploi. On a donc considéré que ce classement n'était pas réhibitoire pour rejoindre la classe 3, qui réunissait jusqu'alors des villes dans l'ensemble peu fragiles, mais uniquement en croissance de l'emploi.

La table ci-dessous résume les règles adoptées pour réaffecter certaines séquences et modifier les 5 classes et obtenir les classes finales, qui sont présentées et cartographiées dans la prochaine section.

Figure 67 : Ajustement manuel des classes - règles adoptées

Caractéristiques des séquences regroupées			
Classe 3 affinée	3 classements « favorables », 1 classement « fragilités limitées à la commune centre »	Déclin de l'emploi, 2 classements « favorables », 1 classement « fragilités limitées à la commune centre »	Croissance de l'emploi, 2 classements favorables et un classement « aire urbaine majoritairement fragile »
Classe 1 affinée	2 classements « fragilités diffuses », 2 classements « fragilités limitées à la commune centre »	3 classements « fragilités diffuses », 1 classements « fragilités limitées à la commune centre »	3 classements « fragilités diffuses », 1 classement « favorable » (cas atypique qui concerne 3 villes)
Classe 4	<i>Conservée à l'identique (fragilités limitées à la commune centre, associé ou non à un déclin de l'emploi)</i>		
Classe 5 affinée	Déclin de l'emploi, 1 classement « favorable », 2 classements « fragilités limitées à la commune centre »	Croissance de l'emploi, 1 classement « favorable », 2 classements « fragilités limitées à la commune centre »	

Classe 2 affinée	Déclin de l'emploi, 1 classement « fragilités limitées à la commune centre », 1 classement fragilités diffuses, 1 classement favorable	Croissance de l'emploi, 2 classements « fragilités limitées à la commune centre », 1 classement fragilités diffuses	2 classements fragilités diffuses, 2 classements favorables
---------------------	--	---	---

2. Résultats : des profils de déprise urbaine distincts parmi les villes moyennes françaises

L'analyse automatique des séquences, complétée par des ajustements manuels, permet de mettre au jour des groupes de combinaisons similaires et ainsi de distinguer différentes formes de déprise au regard des quatre thèmes étudiés (démographie, emploi, fragilités sociales, vacance du logement). Cette section vise à présenter chacun de ces groupes, et de les qualifier à partir de références à d'autres travaux de recherche et d'une présentation succincte des quatre cas d'étude retenus dans le cadre de la thèse. J'ai en effet choisi d'étudier, dans la suite de la thèse, les cas de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne, car chacune représente un profil de déprise urbaine particulier (Encadré 4). La présentation de certaines formes de déprise urbaine s'accompagne donc d'éléments de caractérisation de ces terrains d'étude, qui permettent de qualifier et d'incarner les profils mis en avant.

Encadré 4 : choix des études de cas

La typologie synthétique des villes moyennes a orienté le choix des quatre études de cas retenues pour les enquêtes qualitatives de la thèse. La typologie est centrale dans le choix des terrains, mais d'autres critères sont entrés en ligne de compte. Le premier est géographique, et a amené à choisir des villes situées dans différentes régions : deux des villes étudiées sont localisées dans des régions identifiées comme concentrant des villes fragiles (quart nord-est, arc languedocien), et deux dans des espaces où les logiques régionales n'étaient pas nettes (ouest non littoral, espaces de proximité à des régions métropolitaines). Les seconds critères sont d'ordre politique. D'abord, on a veillé à choisir des villes dont les mairies ont connu des orientations politiques variées, avec, au moment du choix des terrains, deux villes orientées à gauche, et deux à droite (après les élections municipales de 2020, trois des quatre villes étudiées sont orientées à droite). On a choisi deux villes ayant alterné entre partis nationaux de droite et de gauche depuis le début du 20^e siècle (Forbach, Soissons), une ville traditionnellement à droite, mais devenue socialiste suite aux élections de 1989, et aujourd'hui toujours orientée à gauche (Blois), et une ville dont la mairie a été dominée par le parti socialiste jusqu'aux années 1970, puis par un parti politique local divers droite (Narbonne). Un second critère politique est entré en ligne de compte : il s'agit de l'intensité perçue des projets urbains menés dans ces villes. Ces choix ont été guidés par des discussions avec mes interlocuteurs à la Banque des territoires en particulier, avec qui j'ai pu échanger sur les premiers temps du programme ACV à la mi-2020, et discuter de leurs analyses quant à certaines villes : où se trouvent les projets de revitalisation du centre-ville les plus avancés ? Au contraire, quelles villes semblent peu se saisir du programme ? Ces réflexions ont notamment amené à choisir Soissons, qu'on m'a présentée comme une ville volontaire dans le cadre du programme,

avec de nombreuses actions et financements engagés, tandis que Narbonne était perçue comme connaissant un lancement plus lent du programme. Enfin, des critères pratiques sont entrés en ligne de compte : accessibilité, connaissance préalable du terrain, etc. Forbach a par exemple été choisie, car c'est une ville sur laquelle j'ai travaillé en Master 2 dans le cadre d'un atelier d'urbanisme, et Blois et Soissons pour leur proximité à Paris.

2.1. Les villes moyennes présentant peu de fragilités (classe 3)

Le tapis ci-dessous (Figure 68) présente les séquences des 27 villes moyennes (soit 16% d'entre elles) réunies dans la classe 3 retravaillée, qui regroupe les villes moyennes les moins fragiles. Les villes sont classées comme présentant peu de signes de fragilités dans la plupart des typologies thématiques. Elles présentent néanmoins parfois des signes de fragilités sociales et/ou un déclin de l'emploi. Leur localisation est très spécifique, puisqu'elles sont concentrées sur les littoraux atlantique, breton, méditerranéen, et à proximité des frontières suisse et allemande.

Figure 68 : Séquences et cartographie des villes moyennes peu fragiles (classe 3 retravaillée)





Sources : résultats des typologies thématiques (Chapitre 3) ; tapis de séquence ordonnés réalisés avec TraminerR ; IGN Admin Express ; réalisation : J. Chouraqui 2020

2.2. Les villes moyennes en décroissance (classe 1)

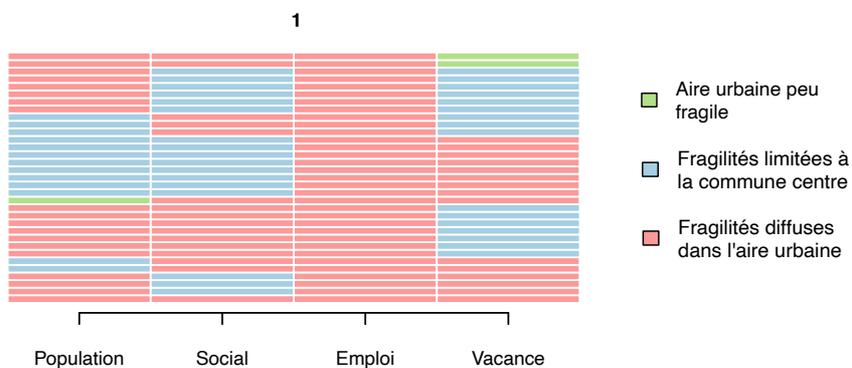
2.2.1. Un profil de déprise de villes cumulant des fragilités diffuses dans l'espace

Ce groupe de 33 villes moyennes (soit 20% d'entre elles) présente des séquences d'aires urbaines associées aux classes les plus fragiles des quatre typologies, avec des difficultés le plus souvent diffuses spatialement (Figure 69). Certaines villes présentent un déclin démographique, des difficultés sociales ou un taux de vacance élevé uniquement dans leur commune centre. On retrouve également 3 cas de villes atypiques, fragilisées sur trois thématiques et favorisées sur une thématique¹⁰⁰.

Les villes en décroissance sont définies comme des villes connaissant des situations de crise sévère, cumulant des fragilités sur le plan démographique, économique, social, ainsi qu'une dégradation du tissu urbain, pouvant toucher tout ou parties de l'agglomération (Martinez-Fernandez et al., 2012, Chapitre 2). En partant de cette définition, on propose de considérer que cette classe constitue un profil de déprise particulier, celui des villes moyennes en décroissance. Ces villes sont concentrées dans les anciens espaces industriels Nord et de l'Est, ainsi que dans la diagonale des faibles densités, ce qui rejoint également les conclusions de ces travaux (Chapitre 2, 2.1.3).

¹⁰⁰ Il s'agit de villes en croissance démographique mais très fragilisées sur les trois autres thématiques (Carcassonne), ou bien présentant des taux de vacance du logement faibles et stables dans le temps dans la majorité des tranches de l'aire urbaine (Dunkerque, Maubeuge)

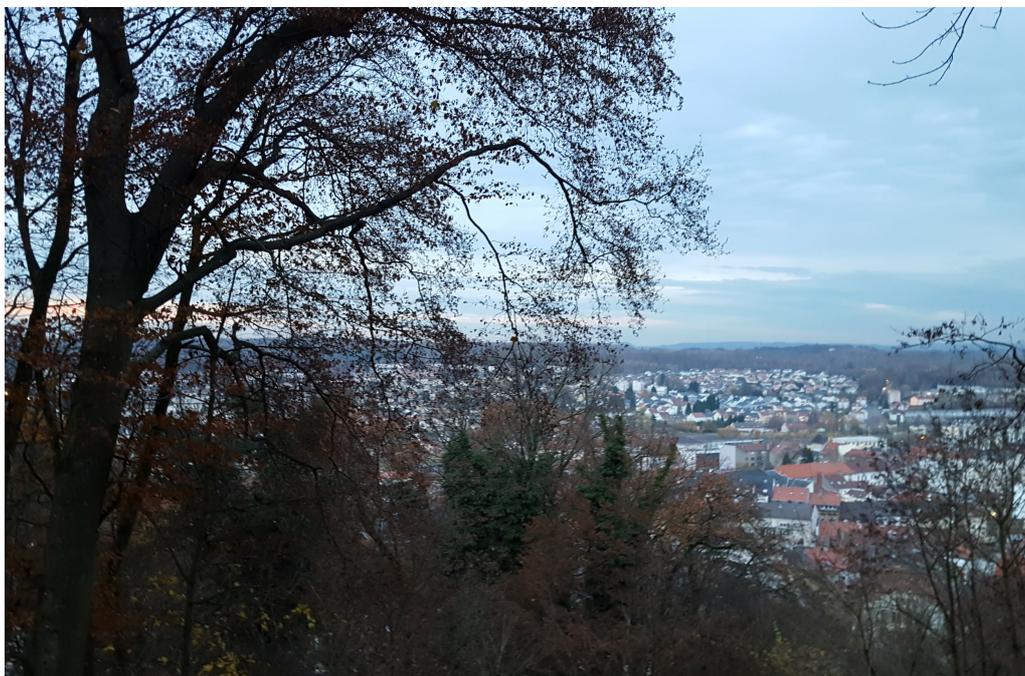
Figure 69 : Séquences et cartographie des villes de la classe 1



Sources : résultats des typologies thématiques (Chapitre 3) ; tapis de séquence ordonnés réalisés avec TraminerR ; IGN Admin Express ; réalisation : J. Chourau 2020

2.2.2. Forbach, ville moyenne minière en décroissance

Figure 70 : Vue sur la commune de Forbach, depuis le Parc du Château du Schlossberg



Source : J. Chouraqui, J. Cocagne, D. Rousseaux, Atelier professionnel de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2017.

Parmi les études de cas retenues, la ville de Forbach appartient au type de déprise « décroissance urbaine ». Cette ancienne ville minière est localisée au nord de la Moselle, à proximité de la frontière allemande et à quelques kilomètres de Sarrebruck. Côté français, Forbach se situe dans un espace densément urbanisé, maillé par plusieurs villes petites et moyennes : elle se situe ainsi à moins de 20 kilomètres de Creutzwald (petite ville), Saint-Avold et Sarreguemines (villes moyennes). L'aire urbaine de Sarrebruck-Forbach compte, pour la partie française, 100 000 habitants en 2016, et pour la partie allemande, environ 178 000 habitants dans la municipalité de Sarrebruck, et 400 000 pour l'ensemble de son agglomération (DESTATIS, 2015).

Si on considère uniquement la population de l'aire urbaine côté français, la ville de Forbach se situe plutôt au milieu de la fourchette démographique utilisée pour définir les villes moyennes (37 300 à 156 500 habitants, Chapitre 1, 2.1). La ville constitue une centralité locale, dont le rayonnement s'est érodé depuis les années 2000 du fait de la fermeture de services publics (tribunal d'instance et hôpital pour mineurs). C'est une sous-préfecture, qui présente une diversité d'équipements assez élevée. Le développement de la ville a été soutenu par des politiques publiques nationales, puisqu'elle a bénéficié d'un Contrat de ville moyenne et est aujourd'hui ciblée par le programme Action cœur de ville. Forbach compte également trois quartiers prioritaires de la politique de la ville (deux dans la commune centre, un dans une commune de la banlieue, Behren-lès-Forbach) et a bénéficié du Fonds d'industrialisation du

Bassin Houiller à partir des années 1980¹⁰¹. Il s'agit donc d'un exemple de ville moyenne de tradition industrielle, qui répond à l'ensemble des critères fixés dans le chapitre 1 pour définir les villes moyennes (poids démographique, diversité d'équipements, discours politiques).

Marquée historiquement par les guerres franco-allemandes des 19^e et 20^e siècles, Forbach entretient depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale un rapport privilégié avec l'Allemagne, en raison de sa proximité spatiale et culturelle, mais aussi du fait des efforts diplomatiques pour reconstruire l'amitié franco-allemande, engagés dès les années 1960. Forbach est également caractérisée par sa spécialisation productive dans l'extraction minière, activité gérée par les Houillères du bassin lorrain (HBL). Cette ville, dont 50 % des actifs en 1968 étaient ouvriers¹⁰², a connu une fermeture progressive de ses puits d'extraction. À partir des années 1980, l'activité extractive est ralentie, et c'est en 2004 que les derniers puits ont fermé dans l'agglomération de Forbach. Cette spécialisation a marqué l'urbanisation de cette ville, qui compte plusieurs cités minières et ainsi que des grands ensembles de logements sociaux dans la commune centre et sa banlieue (Figure 71). Cette urbanisation explique sans doute le fait que la plupart des habitants de l'aire urbaine sont concentrés dans la banlieue de Forbach (14 communes, 61 800 habitants en 2016). Le processus de désindustrialisation a été fort, puisqu'en 2016, l'économie de la ville est polarisée par les secteurs des commerces, transports et services (40% des emplois de l'AU) et le secteur public (38% des emplois de l'AU).

¹⁰¹ Fonds spécial créé par l'État dans les années 1980, dans un contexte de fermeture progressive des mines et de dissolution des entreprises nationalisées liées à l'extraction houillère.

¹⁰² Soit 9 points de plus que la moyenne du taux d'ouvriers au sein des villes moyennes à cette date.

Figure 71 : Un tissu urbain marqué par une spécialisation industrielle héritée des Trente glorieuses



Lecture : En haut et au milieu à droite : le centre-ville de Forbach ; au milieu à gauche : le Wiesberg (grand ensemble d'habitat social de Forbach, classé en QPV, conçu par Émile Aillaud) ; en bas, à gauche : la cité ouvrière du Creutzberg (quartier de Forbach) ; en bas à droite : les Puits Simon vus depuis le Creutzberg

Source : J. Chouraqui, J. Cocagne, D. Rousseaux, Atelier professionnel de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2017.

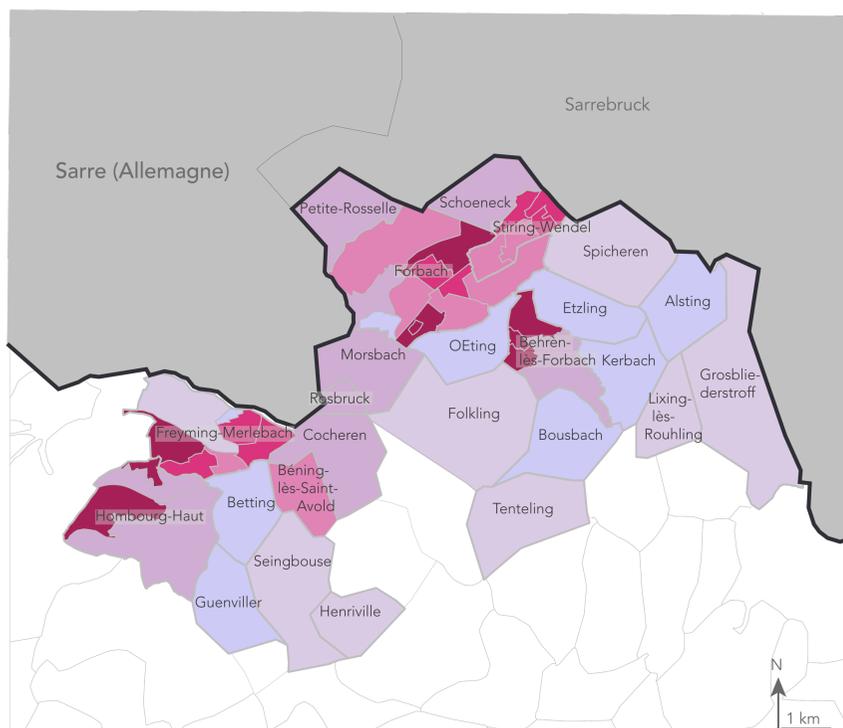
Les résultats des typologies thématiques indiquent que la commune centre et la banlieue de Forbach sont touchées par des dynamiques de déclin anciennes, souvent entamées avant 1990 : pertes démographiques, indice de fragilités sociales et taux de vacance élevés. La typologie thématique portant sur les pertes d'emplois a permis de classer l'aire urbaine de Forbach comme faisant partie des aires urbaines qui connaissent les trajectoires de déclin les plus anciennes. On

constate un déclin du nombre d'emplois continu depuis 1982, avec une perte totale de 10 600 emplois entre 1982 et 2016 (soit 10% du nombre d'emplois en 1982). Sur la période 2006-2016, on constate des pertes d'emplois dans tous les secteurs, sauf le secteur public. La banlieue de Forbach perd des habitants depuis 1982, la commune centre depuis 1990. En cumulé, la commune centre et la banlieue ont perdu 17 000 habitants depuis 1982 (soit une perte de 17% de leur population). Les pertes sont dues à un déficit migratoire non compensé par un solde naturel en baisse depuis les années 1990. Cette baisse du solde naturel est particulièrement significative dans la banlieue de Forbach, puisque le taux d'évolution de la population dû au solde naturel est très proche de zéro depuis 1999. Cette faiblesse de la composante naturelle s'explique par une baisse importante du nombre de naissances (-36% entre 1999 et 2006 par rapport à la période 1990-1990), tandis que le nombre de décès est stable voire en baisse. Cette baisse du solde naturel dans la banlieue de Forbach illustre un vieillissement de la population, sans doute accentué par les pertes migratoires et le départ de jeunes. La population de la couronne stagne depuis les années 2000, ce qui est dû à la fois à une réduction des soldes naturels et migratoires. Le phénomène de périurbanisation, assez intense dans les années 1980 et 1990, où la population croissait sous l'effet du solde migratoire, a donc ralenti. La banlieue et la commune centre de Forbach sont également classées comme très fragiles d'un point de vue social, depuis 1990. La commune centre présente un indice de fragilités sociales particulièrement élevé, qui atteint 5,4 en 2016¹⁰³. Ceci s'explique notamment du fait de l'importance du taux de chômage, qui est de 23% dans la commune centre en 2016. Si l'indice de fragilités sociales de la banlieue prise dans son ensemble est moins élevé (4,8 en 2016), c'est sans doute du fait de son hétérogénéité. La Figure 72, qui montre deux cartes de l'aire urbaine en 2013, illustre ce point. On constate les taux de chômeurs les plus élevés, et les revenus les plus faibles dans trois communes de banlieue, qui concentrent notamment d'anciennes cités minières : Behren-lès-Forbach, Hombourg-Haut et Freyming-Merlebach. Au point de vue immobilier, la commune centre a connu une trajectoire de hausse du taux de vacance des logements dès 1990. La banlieue est aussi concernée, bien que le processus de croissance de la vacance soit un peu plus tardif (1999). La Figure 73 présente les prix immobiliers (2017) et le taux de vacance du logement (2013) dans l'aire urbaine de Forbach, et illustre une seconde fois la présence de pôles concentrant les difficultés en banlieue.

Les résultats des typologies thématiques ainsi que l'analyse cartographique de variables supplémentaires permettent donc de qualifier Forbach comme une ville en décroissance, concernée par un cumul de difficultés sociales, immobilières et des trajectoires de déclin de l'emploi et démographique. Ces difficultés ne sont pas concentrées dans la commune centre et existent aussi dans certaines communes de la banlieue de Forbach. La désindustrialisation peut être identifiée comme la cause principale de ces processus de déclin, car elle a induit une baisse du nombre d'emplois ainsi que des mouvements migratoires entraînant une baisse et un vieillissement de la population. La périurbanisation a ralenti depuis les années 2000, mais a sans doute également alimenté ces mouvements migratoires et eu des effets sur l'organisation socio-spatiale de l'agglomération forbachoise.

¹⁰³ Par construction, l'indice moyen est de 4 (Chapitre 3, 4.1.2.)

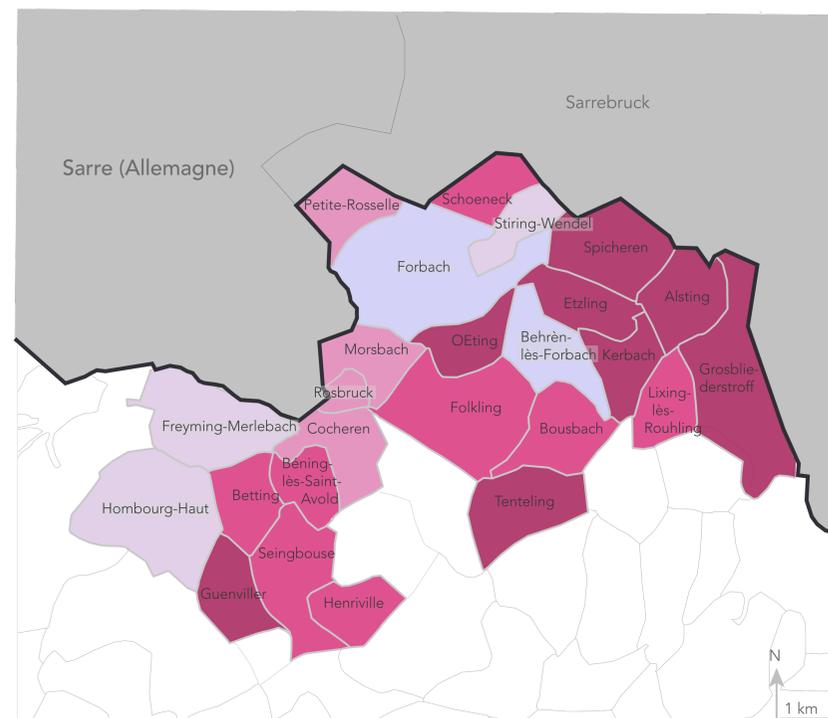
Figure 72 : Des fragilités sociales particulièrement prononcées dans la ville de Forbach et dans certaines communes



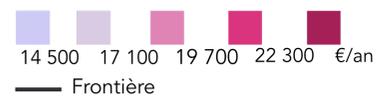
Taux de chômage dans l'AU de Sarrebruck-Forbach en 2013



de banlieue



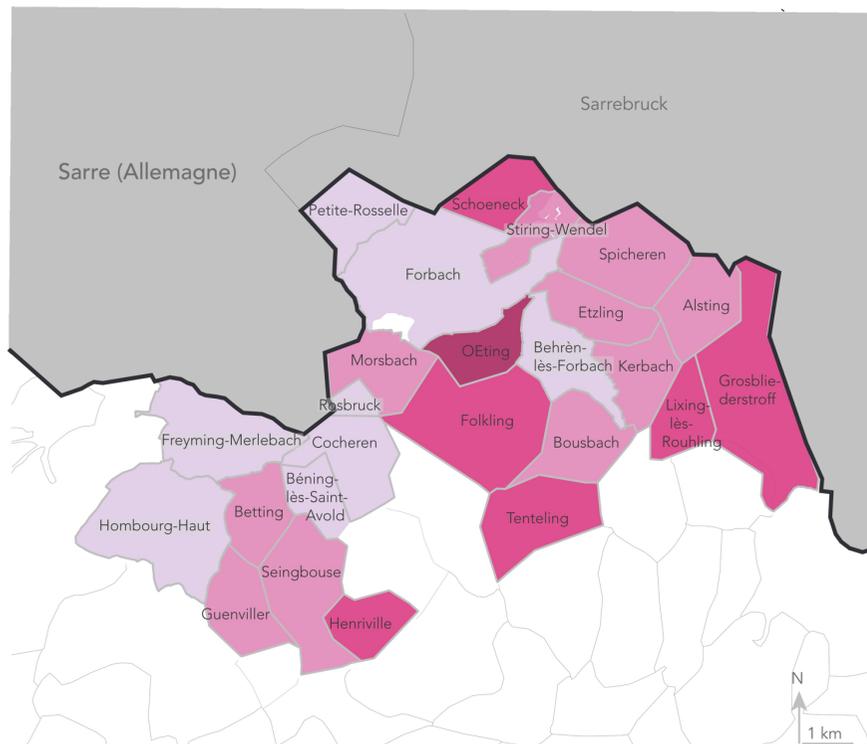
Répartition des revenus dans l'AU de Sarrebruck-Forbach en 2013



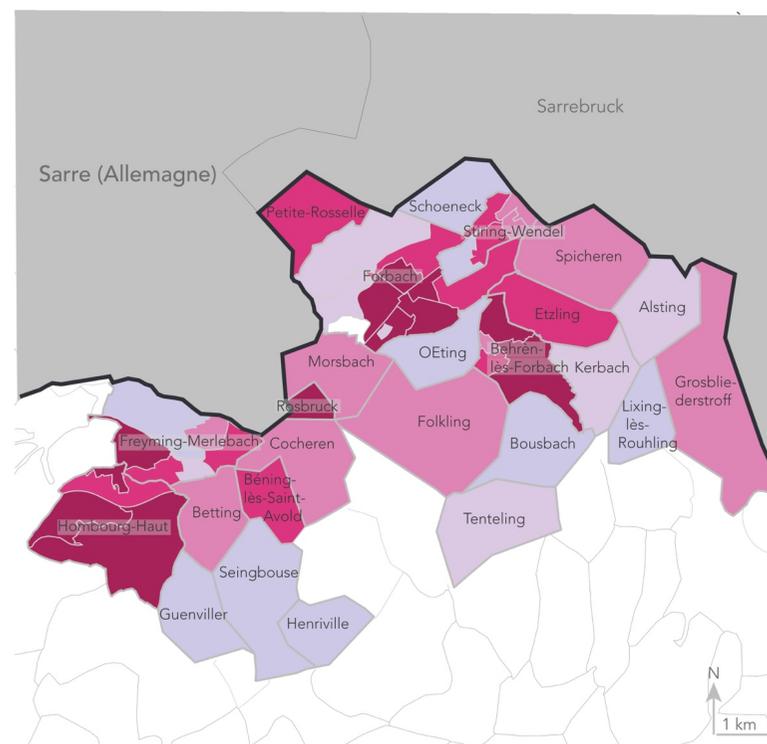
Réalisation : D. Bonnin-Occansey D., J. Chouraqui, J. Cocagne, M. Michel, D. Rousseaux, A. Radière, N. Rollinde, Atelier professionnel, Université Paris 1, 2017

Sources : à gauche : fonds de carte Geofla (maillage en IRIS), Insee RP 2013 ; à droite, fonds de carte Geofla (maillage communal), données Insee FiLoSoFi 2013

Figure 73 : Des marqueurs d'une dégradation du tissu urbain particulièrement forts à Forbach et dans certaines communes



Prix moyen au mètre carré (à l'achat) dans l'AU de Sarrebruck-Forbach en 2017



Taux de vacance des logements dans l'AU de Sarrebruck-Forbach en 2013



de banlieue

Réalisation : D. Bonnin-Occansey D., J. Chouraqui, J. Cocagne, M. Michel, D. Rousseaux, A. Radière, N. Rollinde, Atelier professionnel, Université Paris 1, 2017

Sources : à gauche : fonds de carte Geofla (maillage communal), données meilleursagents.com 2017 ; à droite, fonds de carte Geofla (maillage en iris), données Insee RP 2013

2.3. Le profil « fragilités de la commune centre » (classe 4)

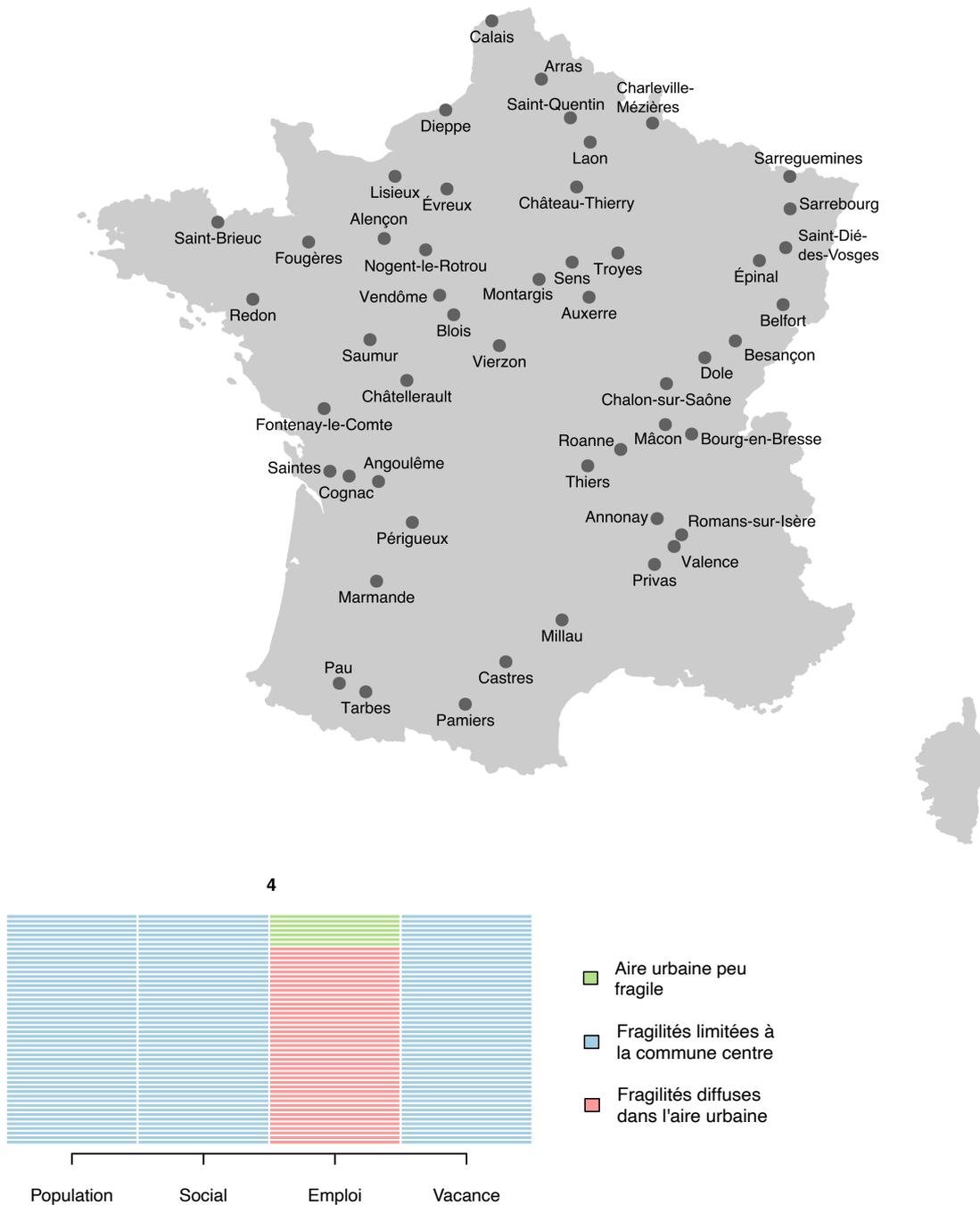
2.3.1. *Un cumul de difficultés, limité à la commune centre*

Dans les aires urbaines de ces 50 villes (30 % des villes moyennes), le déclin démographique, les fragilités sociales et les taux de vacance élevés ne concernent que la commune centre. On distingue nettement deux sous-groupes, avec des villes présentant une croissance de l'emploi, et d'autres où l'emploi est en déclin. Comme le montrent le graphe et la carte (Figure 74), ces villes sont nombreuses et réparties dans toute la France, bien que peu présentes sur le littoral sud.

Cette classe pourrait renvoyer à la littérature existante sur les dynamiques de dévitalisation du centre-ville, qui décrivent des difficultés cumulées et concentrées dans le centre-ville (Chapitre 2, 2.3). Cependant, nos données permettent de documenter un cumul de difficultés dans la commune centre, qui correspond à une maille plus vaste que le seul centre-ville. Si on peut supposer que les villes appartenant à cette classe concentrent des fragilités de leur centre-ville, qui représente en principe une part non négligeable de la population ou des logements de la commune centre, il semble difficile de confirmer cette hypothèse avec le maillage choisi. Il faut par ailleurs souligner que les communes centres des villes moyennes présentent fréquemment un ou plusieurs quartiers de grands ensembles de logements sociaux, construits dans des Zones à urbaniser en priorité dans les années 1960 et 1970. C'est le cas pour les quatre villes étudiées. Solène Gaudin, qui a étudié dans sa thèse la rénovation urbaine en Bretagne, montre également que la grande majorité des villes moyennes de cette région comptent au moins un quartier de ce type, qui a été classé en ZUS à partir des années 1990 (Gaudin, 2013). Ces espaces concentrent une population pauvre et souvent en difficulté vis-à-vis de l'emploi : ils contribuent donc sans doute à augmenter l'indice de fragilités sociales calculé à l'échelon de la commune centre. Les quartiers de faubourg situés autour du centre-ville peuvent également être des espaces concentrant une population pauvre et dont le bâti est concerné par une dégradation ou une vacance importante, en particulier dans les anciennes villes industrielles (Miot, 2012). La fragilisation de la commune centre pourrait donc ne pas correspondre uniquement à une fragilisation du centre-ville.

Pour ces raisons, on a décidé de qualifier ce profil de déprise urbaine « fragilités de la commune centre ». Ce terme semble en effet suffisamment neutre et éloigné de l'expression « dévitalisation du centre-ville », de laquelle on veut se distancier étant donné les échelles d'analyses choisies et les indices de l'existence de difficultés dans d'autres quartiers des communes centres des villes moyennes.

Figure 74 : Séquences et cartographie des villes de la classe 4



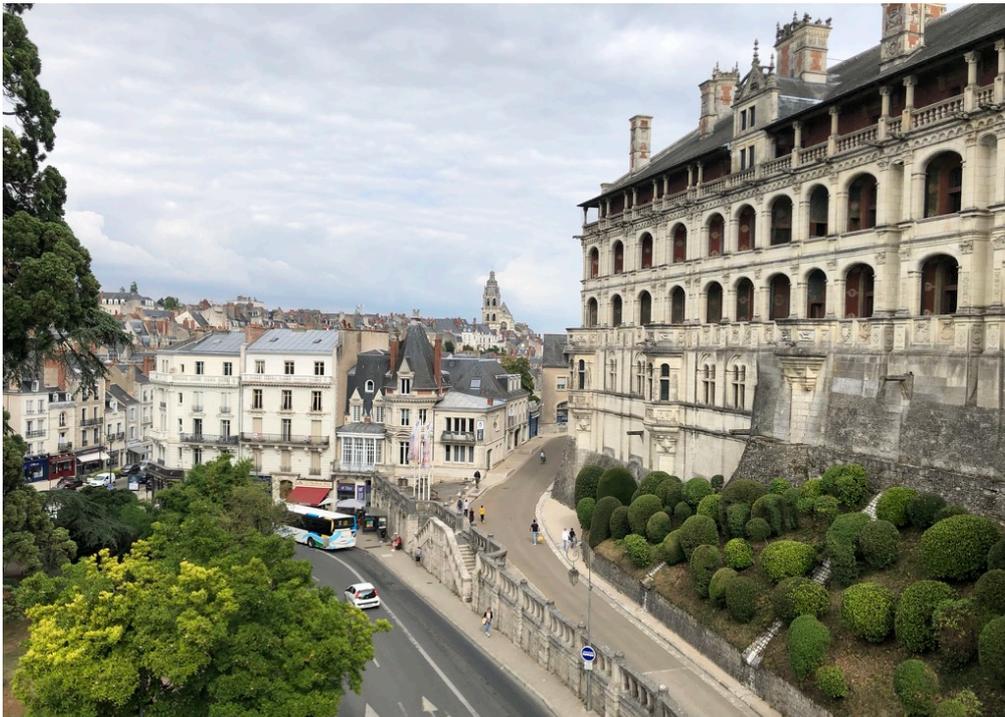
Sources : résultats des typologies thématiques (Chapitre 3) ; tapis de séquence ordonnés réalisés avec Traminer ; IGN Admin Express ; réalisation : J. Chouraqui 2020

2.3.2. Blois, un exemple de ville moyenne dont la commune centre est fragilisée

L'étude de cas choisie pour représenter cette forme de déprise particulière est Blois, située dans la Vallée de la Loire. La ville est localisée dans un espace rural et agricole assez faiblement urbanisé. Blois est la plus grande ville du secteur. Les deux villes les plus proches se situent à plus d'une trentaine de kilomètres : il s'agit de Vendôme (ville moyenne) et de Romorantin-Lanthenay (petite ville). A plus large échelle, Blois se situe à une soixantaine de kilomètres de

deux villes intermédiaires (Chapitre 1, 2.1.2), Tours et Orléans, et à environ 180 kilomètres de la capitale. L'aire urbaine compte 126 000 habitants en 2016, ce qui la situe dans la tranche haute de la fourchette du poids démographique retenu pour définir les villes moyennes (37 300-156 500 habitants). La ville présente une diversité d'équipements très élevée (100% des équipements des trois gammes utilisées par l'INSEE pour qualifier les équipements : proximité, intermédiaire et supérieure). Enfin, Blois a bénéficié d'un contrat de Ville moyenne, du plan Universités 2000, et est ciblée par le programme Action cœur de ville depuis 2018. Elle répond donc à l'ensemble des critères utilisés pour définir les villes moyennes (Chapitre 1, 2.3).

Figure 75 : Vue sur le Château (à droite) et le centre-ville de Blois (à gauche) .



Source : J. Chouraqui 2021

En 2016, l'économie blésoise est spécialisée dans les secteurs des commerces, transports et services (42% des emplois de l'AU) ; la ville concentre peu d'emplois industriels (15%). Administrativement, il s'agit de la préfecture du Loir-et-Cher, mais c'est aussi une ancienne ville royale, historiquement influente, et dont l'importance s'est prolongée sur le plan politique au cours du 20^e siècle avec des maires possédant des mandats nationaux (Pierre Sudreau puis Jack Lang). Le centre-ville de Blois concentre un patrimoine architectural remarquable hérité du Moyen-Âge et de la Renaissance, avec un Château, un Hôtel-Dieu, plusieurs hôtels particuliers et un tissu de centre ancien très dense. La ville se trouve également dans le périmètre du classement au Patrimoine mondial de l'Unesco de la Loire, qui traverse la commune centre.

Blois a été classée dans le profil de déprise « fragilités de la ville-centre ». L'aire urbaine perd des emplois depuis 2006 (-3800 emplois entre 2006 et 2016, soit une perte de 9% des emplois). L'analyse sur les pertes par secteur pour la période 2006-2016 indique des pertes d'emplois dans les secteurs industriel et tertiaire, et une stagnation dans les secteurs publics et de la construction. La ville connaît un phénomène de périurbanisation assez fort depuis 1968, puisque la banlieue

et la couronne de l'aire urbaine sont en croissance continue. En 2016, la commune centre compte environ 45 700 habitants, et représente donc seulement 36% du poids démographique total de l'aire urbaine. Entre 1968 et 2016, la population de la banlieue a été quasiment multipliée par 2 (de 11 000 à 21 000 habitants), tandis que celle de la couronne de l'aire urbaine est passée de 35 000 à 60 000 habitants. La population de la commune centre fluctue et stagne entre 1975 et 2006, puis décline nettement à partir de cette date, et perd 2800 habitants, soit une perte de 6% de sa population. L'analyse des composantes migratoire et naturelle de ces évolutions démographiques (Insee, RP, 1968-2013) montre qu'elles sont principalement dues à des mouvements migratoires qu'on pourrait associer aux dynamiques de périurbanisation. Les pertes démographiques dans la commune centre sont en effet dues à un déficit migratoire, compensé partiellement par un solde naturel positif, mais en baisse depuis les années 1990. Dans la couronne périurbaine, la croissance démographique est nourrie à la fois par les soldes naturel et migratoire, mais la composante migratoire est nettement plus forte et explique la croissance soutenue de la population.

Les autres typologies thématiques montrent que la commune centre cumule également un taux de vacance du logement et un indice de fragilités sociales élevés depuis 1990, tandis que ces valeurs sont faibles et stables dans la banlieue et la couronne. Le taux de vacance du logement croît de façon continue dans la commune centre depuis 1990, et a atteint 12% en 2016, tandis que l'indicateur de fragilités sociales est élevé depuis 1990, et atteint un niveau très élevé à partir de 2006 (il est de 4,6 à cette date, et atteint 4,8 en 2016). La commune centre est donc concernée par un déclin démographique, des processus de fragilisation sociale et de dégradation immobilière, tandis que la banlieue et la couronne connaissent des trajectoires favorables. Ces évolutions semblent nourries par la périurbanisation.

2.3.1. L'exemple blésois : une fragilisation de la commune centre qui dépasse la question du centre-ville

Les cartographies du revenu (Insee, 2017) et du taux de vacance (Insee, 2015) au niveau infra-communal permettent de mieux comprendre les processus de déclin qui touchent la commune centre de Blois. Les deux cartes permettent d'abord d'apprécier les contrastes centre-périphérie qui existent dans l'agglomération blésoise. Ils sont particulièrement nets pour le taux de ménages pauvres (Figure 78), tandis que la carte des taux de vacance (Figure 77) du logement laisse apparaître quelques exceptions à cette opposition centre-périphérie, puisque des taux de vacance assez élevés peuvent être observés dans 7 communes périurbaines (Saint-Bohaire, La-Chapelle-Saint-Martin-en-Plaine, Neuvy, Bracieux, Conan, Villeneuve-Frouville et Boisseau). Ces exceptions sont néanmoins à nuancer, car parmi ces 7 communes, 5 comptent moins de 230 logements, ce qui tire facilement les taux de vacance vers des niveaux supérieurs à 13%.

La seconde carte (Figure 78) permet d'observer les variations du taux de ménages pauvres selon un maillage très fin, celui des carreaux de 200 mètres (Insee, 2017). A l'intérieur de la commune de Blois, la concentration la plus importante de ménages pauvres se trouve autour du QPV (Quartier Nord), mais on remarque d'autres zones également concernées, comme le centre-ville, ainsi que le tissu faubourien du quartier de Vienne (Figure 78). Le taux de vacance du logement (2015, Figure 77) est quant à lui particulièrement fort dans le centre-ville historique de Blois et à ses alentours. Il atteint 20% dans un des iris du centre-ville, et est supérieur à 14%

dans plusieurs IRIS situés à proximité immédiate, ainsi que dans une partie du quartier de faubourg Vienne. Ces cartes illustrent donc les points soulevés précédemment : la fragilité de la commune centre de Blois n'est pas une fragilité du centre-ville uniquement, elle se comprend par rapport aux difficultés rencontrées dans le QPV et les faubourgs de la ville. L'observation de terrain montre que le tissu urbain du centre-ville est hétérogène (Figure 76), marqué par endroit par une dégradation et une vacance importantes (absence de ravalement des façades, logements et commerces inoccupés), tandis que la rue principale et les abords du château semblent moins concernés par ces difficultés. Cette dégradation s'observe également dans le quartier de Vienne (Figure 79), où la vacance commerciale est particulièrement forte.

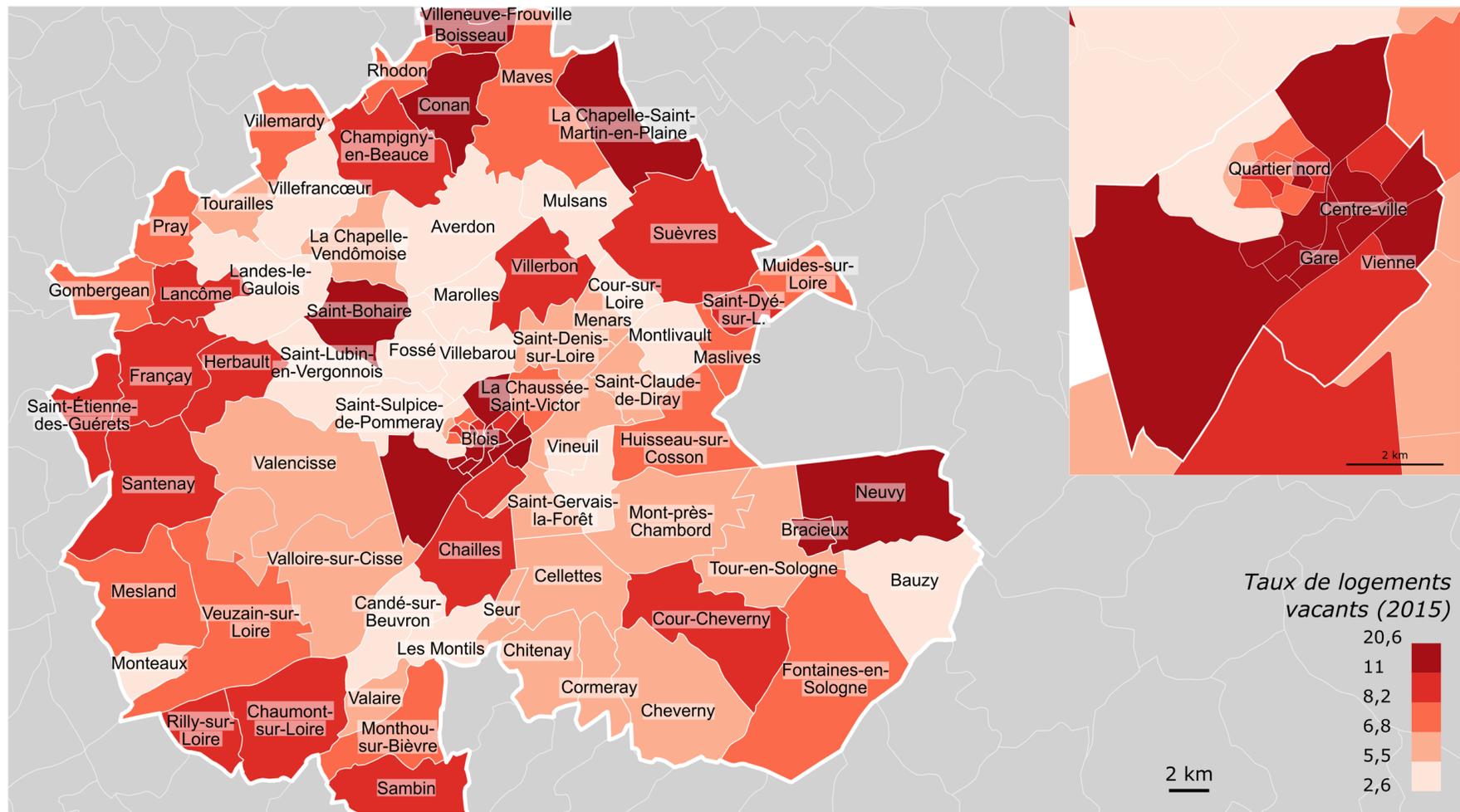
Figure 76 : Le centre-ville de Blois, un quartier inégalement touché par une dégradation du tissu urbain



Source : J. Chouraqui 2021

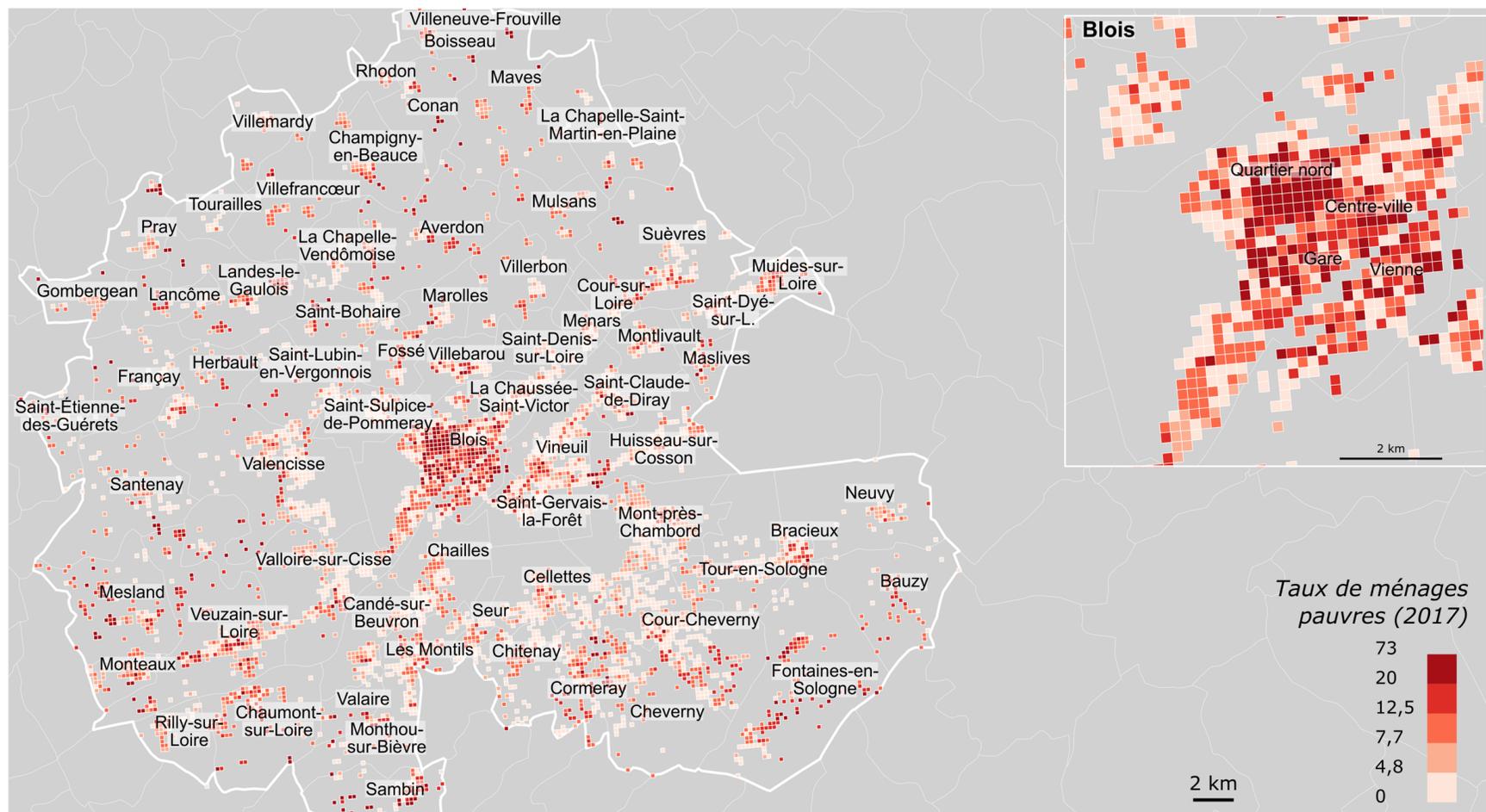
Lecture : en haut : rues principales du centre-ville ; en bas à gauche, la rue de la Porte Chartraine, particulièrement marquée par la vacance commerciale ; en bas au milieu et à droite : des rues de secteurs plus résidentiels du centre-ville, marquées par une vacance commerciale, du logement et une dégradation de certaines façades.

Figure 77 : Les logiques centre-périphérie de l'aire urbaine blésoise : exemple du taux de vacance du logement (2015)



Sources : données : Insee [producteur], Opendatasoft [diffuseur], données issues du RP 2015 ; fond de carte : Admin Express Iris, IGN-INSEE [producteur], Opendatasoft [diffuseur] ; cartographie : Magrit ; réalisation : J. Chouraqui 2023.

Figure 78 : Une concentration des ménages pauvres dans certains quartiers de la commune centre (2017)



Sources : données : Insee [producteur], Opendatasoft [diffuseur], données issues de la base FiLoSoFi 2017 ; fond de carte : Admin Express Communes, IGN-INSEE [producteur], Opendatasoft [diffuseur] ; cartographie : Magrit ; réalisation : J. Chouraqui 2023.

Lecture : La plupart des carreaux isolés des communes périurbaines comptent moins de 5 ménages. Pour des raisons de secret statistique, les données représentées dans tout carreau regroupant moins de 11 ménages sont issues d'imputations peu fiables (Insee, 2019, « Documentation - données carroyées »). Il faut donc lire la carte en se focalisant sur les conglomérats de carreaux, localisés dans des zones plus densément peuplées de l'aire urbaine

Figure 79 : Vienne, un quartier de faubourg pour partie affecté par une vacance du logement et des commerces

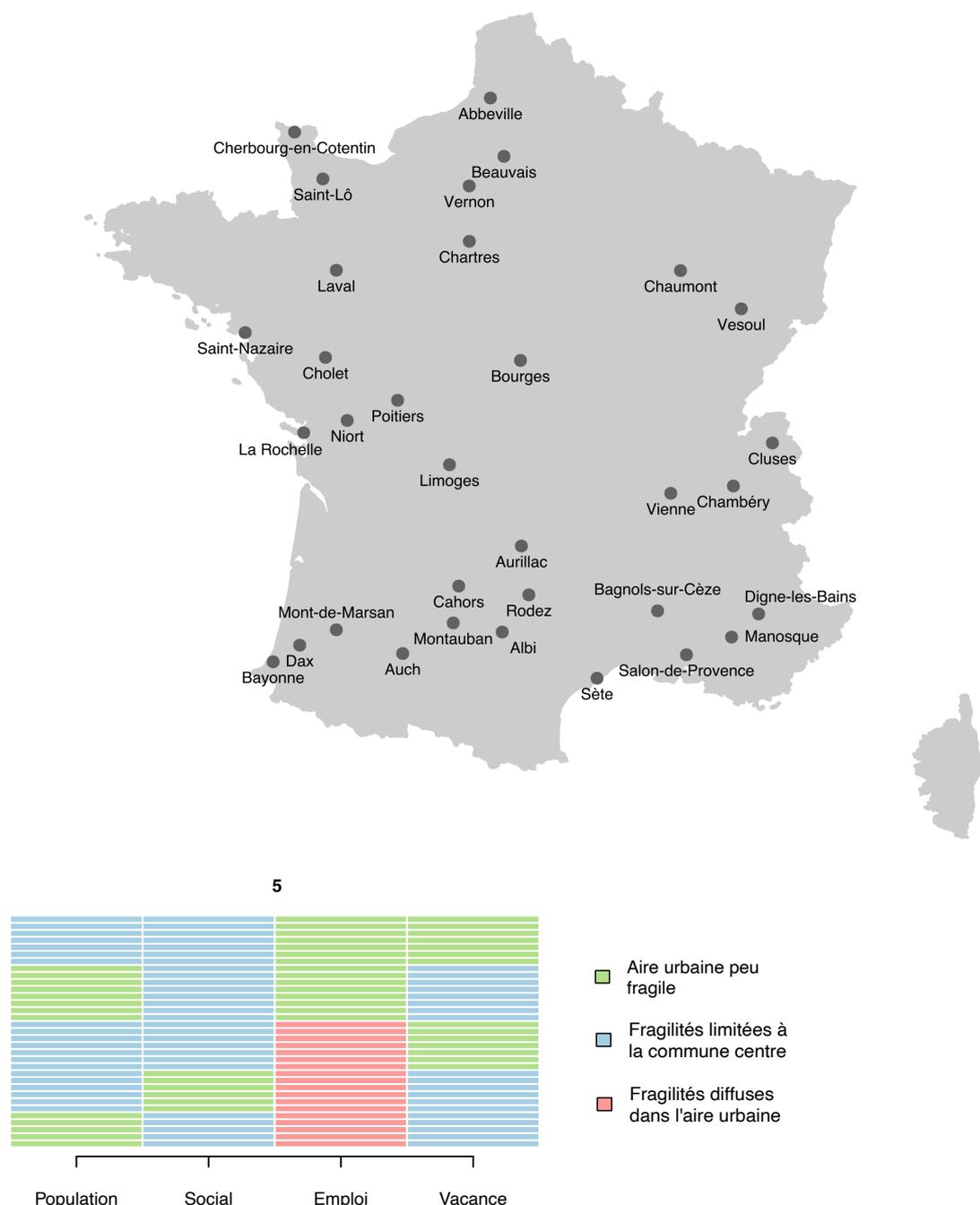


Source : J. Chouraqi 2021

2.4. Les villes moyennes concernées par une fragilité légère de leur commune centre (classe 5)

Les 33 villes regroupées dans ce profil (soit 20% des villes moyennes) présentent des difficultés également concentrées dans la commune centre, mais pour seulement deux typologies thématiques sur quatre. La moitié présente une croissance de l'emploi, l'autre moitié un déclin (Figure 80). On peut ainsi parler de fragilisation « légère » de la commune centre, car ces villes ne sont pas marquées par des trajectoires fragiles ou de déclin sur tous les plans. Les villes moyennes appartenant à ce profil sont disséminées dans toute la France, mais plus présentes dans la moitié ouest. Comme les villes appartenant au profil précédent, on peut faire l'hypothèse que les difficultés rencontrées dans la commune centre sont liées à une situation de dévitalisation du centre-ville, mais aussi à la présence d'un Quartier prioritaire de la politique de la ville, ou encore à l'existence d'un tissu urbain de faubourg dégradé ou paupérisé. En raison de leurs fragilités plus limitées, on n'a pas retenu d'étude de cas pour ce profil de déprise.

Figure 80 : Séquences et cartographie des villes de la classe 5



Sources : résultats des typologies thématiques (Chapitre 3) ; tapis de séquence ordonnés réalisés avec TraminerR ; IGN Admin Express ; réalisation : J. Chouraqui 2020

2.5. Des profils de déprise mixte (classe 2)

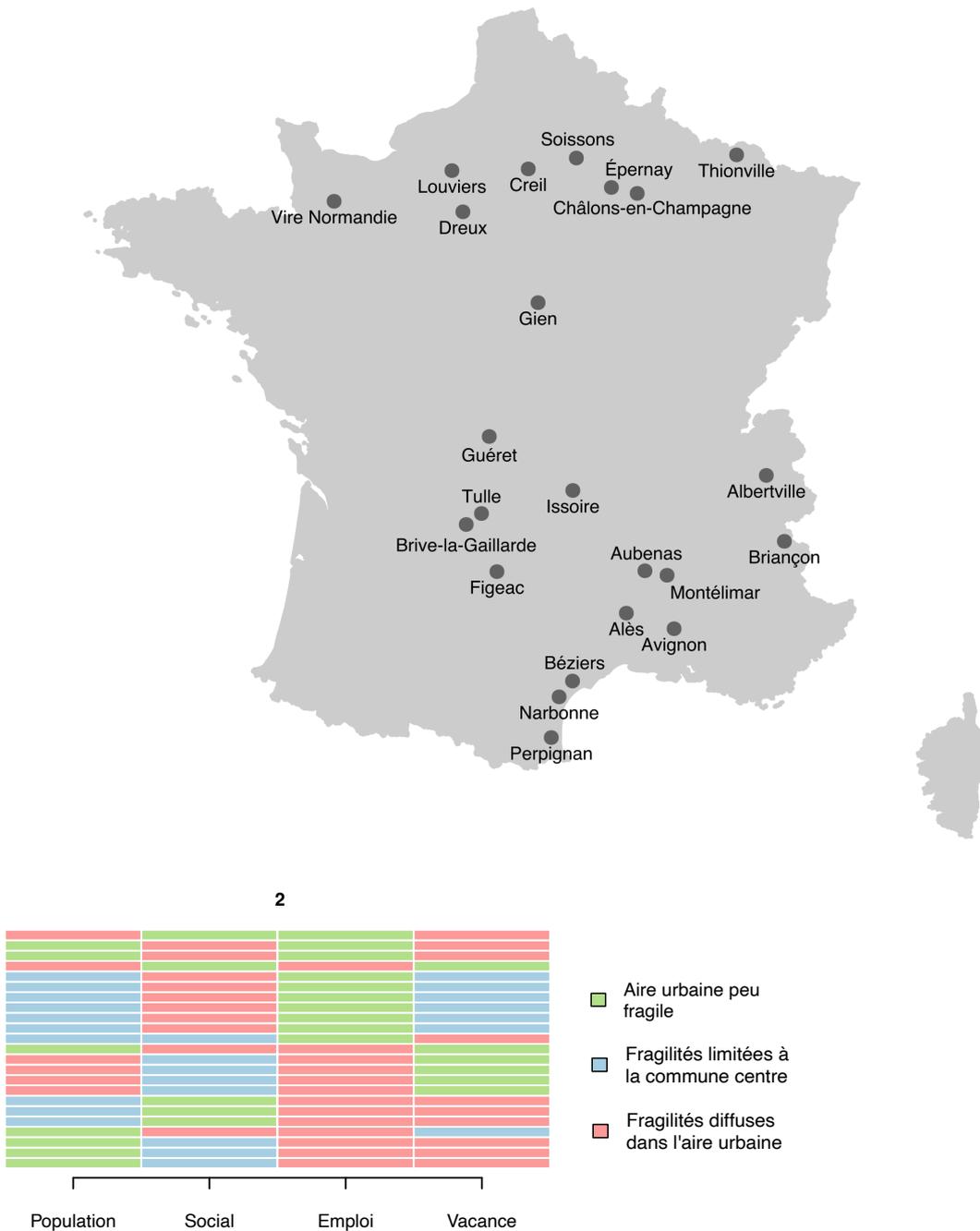
2.5.1. Un groupe de villes moyennes hétérogènes, mais fragilisées

Ce groupe réunit 23 villes aux séquences très diversifiées (14% des villes moyennes), qui ne correspondent pas à des types de déprise identifiés dans la littérature. Ces aires urbaines ont en commun de présenter des signes de déclin sur au moins deux, voire trois des thématiques étudiées (Figure 81).

À la différence des profils précédents, il n'y a pas de schéma spatial évident communs à ces villes : certains marqueurs de fragilités sont concentrés dans la commune centre, mais d'autres sont plus diffus dans l'aire urbaine. On pourrait ainsi parler de « profils de déprise mixtes ». Ces villes sont concentrées à proximité du littoral méditerranéen, plus largement en Occitanie, mais aussi en Rhône-Alpes, le long de la vallée du Rhône, dans le Centre et sur les pourtours de l'Île-de-France. On avait noté que le littoral méditerranéen, la région métropolitaine Lyon-Grenoble-Genève ou encore la vallée du Rhône étaient peu exposées à certains processus de déclin, notamment démographique et économique : ce profil de déprise mixte nuance donc ces constats. Afin de mieux comprendre les processus à l'œuvre dans ces villes, on a choisi de retenir deux études de cas : Soissons et Narbonne.

Parmi les villes réunies dans cette classe, on peut distinguer deux sous-ensembles distincts. Narbonne se situe dans le premier, qui réunit 15 villes en croissance démographique dans l'ensemble de l'aire urbaine et/ou en croissance de l'emploi, mais qui présentent des marqueurs de fragilités sociales ou immobilières plus ou moins diffus dans l'aire urbaine. On remarque que ces villes sont localisées, à deux exceptions près (Louviers et Dreux) dans la moitié sud. Ce profil de déprise a été peu saisi dans des travaux de recherche antérieurs et est difficile à qualifier, mais on peut dire qu'il s'agit de villes où coexistent des dynamiques de croissance et des marqueurs de fragilité. Le second sous-ensemble, auquel appartient Soissons, est constitué de 8 villes en déclin démographique et de l'emploi, qui pourraient donc être rapprochées de villes en décroissance. Pour autant, ces villes sont peu touchées par des phénomènes de vacance et/ou des fragilités sociales. On pourrait ainsi les qualifier de villes en décroissance atypiques.

Figure 81 : Séquences et cartographie des villes de la classe 2



Sources : résultats des typologies thématiques (Chapitre 3) ; tapis de séquence ordonnés réalisés avec TraminerR ; IGN Admin Express ; réalisation : J. Chourauqui 2020

2.5.2. Narbonne : une ville moyenne de l'arc languedocien qui combine des trajectoires de croissance et de fragilisation

Narbonne est une ville littorale du Languedoc, située à environ 30 kilomètres de Béziers et 100 kilomètres de Montpellier à l'ouest, et à 60 kilomètres de Carcassonne à l'est. Cette ville s'inscrit donc dans une conurbation littorale de plus en plus densément urbanisée, qui s'étend de Montpellier à Perpignan, mais son arrière-pays est rural et essentiellement structuré autour de villes petites et moyennes. L'aire urbaine compte 93 600 habitants en 2016, ce qui la situe au

milieu de la fourchette du poids démographique retenu pour définir les villes moyennes (37 300-156 500 habitants). C'est également une sous-préfecture, qui présente une diversité d'équipements élevée. Elle n'a pas fait l'objet d'un contrat de ville moyenne, mais a été ciblée, dans les années 1960, par les politiques d'aménagement touristique et notamment le Plan Racine. Depuis 2018, la ville est concernée par le programme Action cœur de ville. Cette ville répond donc à la majorité des critères établis pour définir les villes moyennes (Chapitre 1).

Figure 82 : Le centre-ville de Narbonne vu depuis la Cathédrale Saint-Just et Saint-Pasteur



Source : J. Chouraqui 2021

L'aire urbaine a une forme atypique, puisque la commune de Narbonne est extrêmement étendue (173km² contre, 37m² pour Blois, 14km² pour Forbach et 12km² pour Soissons). Cette vaste surface communale est constituée de seulement 13,5% d'espaces artificialisés (Corine Land Cover/Observatoire des territoires ANCT, 2018), concentrés autour du centre ancien. Les surfaces restantes sont constituées d'espaces agricoles (notamment vinicoles) et d'un grand nombre d'espaces naturels ou semi-naturels remarquables, souvent protégés : marais, lagunes, étangs, ainsi qu'une partie du Massif de la Clape et de celui des Corbières. Cette vaste commune constitue à elle seule l'unité urbaine de Narbonne : il n'y a donc pas de banlieue au sens statistique, l'aire urbaine est constituée de la commune centre et d'une couronne périurbaine regroupant 23 communes. La commune de Narbonne a enfin pour particularité de concentrer un patrimoine archéologique et historique remarquable, puisqu'elle était une capitale de province sous l'Empire romain, puis un centre religieux et urbain au Moyen-Âge. La trame de la ville médiévale de Narbonne, entourée de remparts, se situe au niveau du centre-ville actuel (Figure 82). Délimité par un boulevard urbain construit à la place des remparts, il est caractérisé par une surface importante et un tissu urbain extrêmement dense, séparé en deux

rives (appelées Bourg et Cité) par le Canal de la Robine, classé au Patrimoine mondial de l'Unesco. Dans l'hypercentre, on compte plusieurs rues commerçantes assez larges, puis d'autres plus résidentielles, dont certaines sont si étroites qu'elles ne permettent pas la circulation automobile.

Figure 83 : Une dynamique de construction et d'étalement urbain prononcée



Source : J. Chouraqui 2021.

Lecture : en haut : Narbonne ; au milieu : Vinassan ; en bas : Saint-Marcel-sur-Aude

La présence de sites Natura 2000 ou possédés par le Conservatoire du Littoral contraint en partie l'urbanisation de Narbonne, mais celle-ci est tout de même forte, puisque la population de la commune centre a augmenté de 0,9%/an entre 1975 et 2016, tandis que celle de la couronne a presque doublé entre ces deux dates. Cette croissance soutenue s'accompagne de la construction d'immeubles et de lotissements dans l'ensemble de la commune centre et dans ses périphéries (Figure 83). La croissance de l'emploi est quant à elle continue et forte des années 1980 jusqu'au début des années 2000 (supérieure ou autour de 2%/an), mais a ralenti après 2006 (0,8%/an pour la période 2006-2011, puis 0,1%/an entre 2011 et 2016). En 2016,

l'économie narbonnaise est spécialisée dans le secteur des commerces, transports et services (47% des emplois de l'AU) et concentre très peu d'emplois industriels (7%). La typologie thématique sur les taux de vacance du logement indique qu'ils sont fluctuants, mais en majorité élevés et très élevés dans l'unité urbaine et la couronne depuis les années 1990. La typologie sur les fragilités sociales montre qu'elles sont également marquées dans l'ensemble de l'aire urbaine (proche de 5 dans la commune centre, et de 4,5 dans la couronne), même si on observe une inflexion dans la couronne périurbaine dans les données du dernier recensement, où l'indice de fragilités sociales atteint un niveau moyen (4). La commune de Narbonne possède trois QPV. Deux sont constitués de grands ensembles, tandis que le dernier est constitué d'habitat ancien et se situe dans le centre-ville, classé à environ 60% en QPV. Narbonne est donc un exemple de ville en croissance démographique et de l'emploi, mais fragilisée au point de vue immobilier et social. Parmi les villes moyennes étudiées, seule Montélimar présente également ce profil de déprise atypique, qui semble difficile à expliquer avec les seules données issues des typologies thématiques.

2.5.3. Le cas narbonnais : une fragilisation du tissu urbain et une concentration de la pauvreté dans les centres anciens typiques de la région méditerranéenne ?

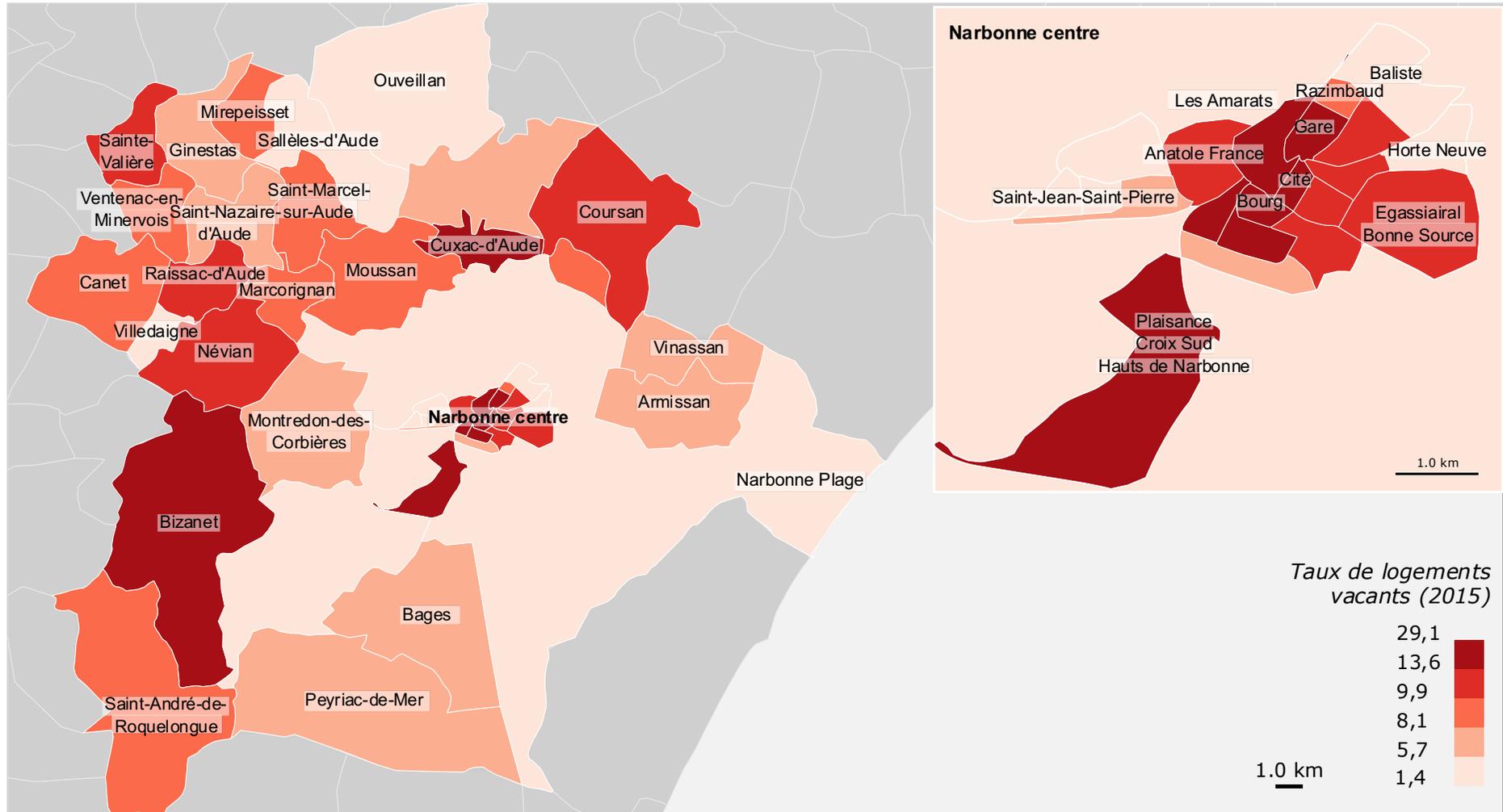
Les deux cartes ci-après permettent de mieux saisir les caractéristiques sociales et immobilières de l'agglomération en adoptant des mailles d'analyse plus fines que celles utilisées dans les typologies thématiques. On constate que des taux de vacance élevés s'observent dans l'ensemble de l'agglomération de Narbonne en 2015. Les deux rives du centre-ville de Narbonne (Bourg et Cité), sont particulièrement concernées, avec des taux de vacance du logement respectivement 29% et 27% pour les IRIS qui les couvrent (Insee, 2015). Les IRIS des faubourgs et de la gare, situés immédiatement autour du centre-ville, présentent également des taux élevés, le plus souvent supérieurs à 14%. En s'éloignant du centre-ville, les taux sont plus bas. Ils le sont particulièrement dans les quartiers essentiellement constitués de lotissements comme les Amarats ou Saint-Jean-Saint-Pierre, ainsi qu'à Horte Neuve et Baliste, où se situe l'un des QPV de Narbonne. La vacance est un peu plus forte dans l'autre QPV (Anatole France), mais reste assez limitée (10%). Au Sud, l'IRIS qui couvre les zones d'activité de la Coupe, Croix Sud, des Hauts de Narbonne présente également un taux de vacance de 15%. Cet IRIS abrite seulement 240 logements, il faut donc sans doute interpréter ce chiffre avec précaution. Les deux vastes IRIS situés autour du centre de Narbonne présentent enfin des taux très faibles. Ils sont peu urbanisés, mais comptent chacun quelques lotissements pavillonnaires récents ainsi que la station Narbonne-Plage.

En dehors de la commune de Narbonne, on observe des taux de vacance variables. Certaines communes périurbaines présentent des taux très élevés, comme l'IRIS Sud de Cuxac-d'Aude (18%) et la commune non irisée de Bizanet (19%). Les taux sont également élevés (autour de 13%) dans l'IRIS Nord de Cursan, les communes non irisées de Névian, Raissac-d'Aude et Sainte-Valière. L'ensemble de ces communes comprennent des centres de villages anciens ainsi que des lotissements. Pour les communes non irisées, on peut faire l'hypothèse que la vacance se concentre dans leurs centres anciens. Pour Cursan et Cuxac-d'Aude, irisées, on constate bien des taux de vacance élevés dans l'IRIS qui couvre le centre-ville. La carte des taux de vacance du logement (Figure 84) révèle donc des situations contrastées au sein de l'aire urbaine, avec

des centres urbains ou de villages anciens probablement plus fragilisés que les secteurs récemment urbanisés du fait des dynamiques de périurbanisation.

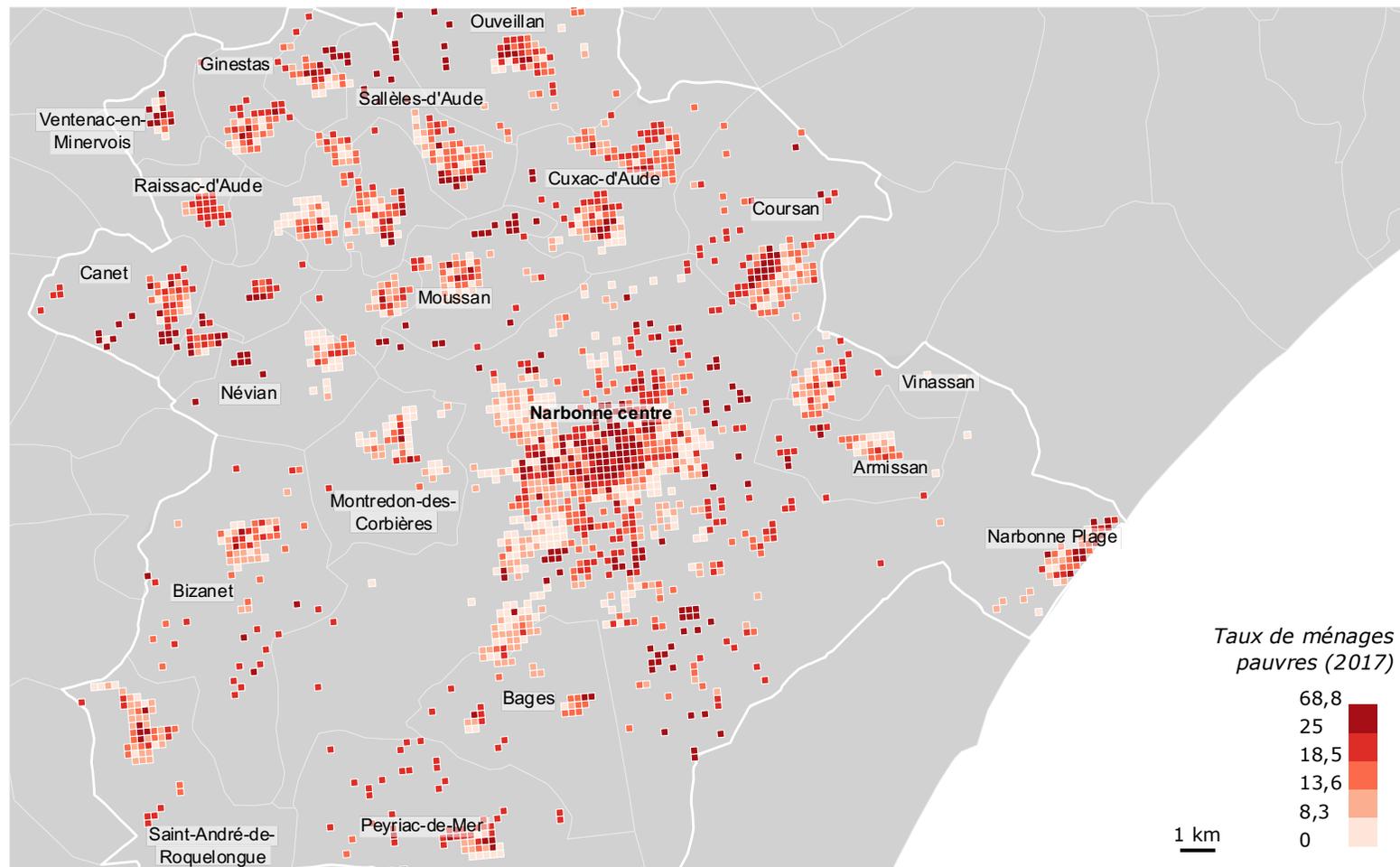
La seconde carte (Figure 85) laisse apparaître une géographie assez similaire. Elle représente le taux de ménages pauvres par carreaux de 200 mètres (Insee, 2017). Cette carte carroyée permet d'observer une concentration de la pauvreté dans le centre de Narbonne. On remarque aussi des groupes de carreaux concentrant une part importante de ménages pauvres dans d'autres communes, en particulier à Cuxac-d'Aude, Coursan, Sallèles-d'Aude et Saint-Marcel-sur-Aude. La superposition de la cartographie carroyée sur une image satellite révèle une concentration de la pauvreté dans les centres anciens de ces communes périurbaines, repérables par leur trame viaire dense, qui laisse souvent apparaître la trace d'anciens remparts (Figure 86). La même superposition a été réalisée pour le centre de Narbonne (Figure 86). On constate que le centre-ville, situé à l'intérieur des anciens remparts, concentre une population pauvre. La seule concentration équivalente se retrouve dans les deux autres QPV (au nord-est du centre-ville pour Baliste-Horte Neuve et au nord-ouest pour Anatole France) et plus à l'ouest, dans le quartier de Saint-Jean-Saint-Pierre, constitué d'un bâti mixte qui mélange des logements collectifs et des lotissements.

Figure 84 : Carte du taux de logements vacants à Narbonne (2015) : un phénomène diffus dans l'aire urbaine ?



Sources : données : Insee [producteur], Opendatasoft [diffuseur], données issues du RP 2015 ; fond de carte : Admin Express Iris, IGN-INSEE [producteur], Opendatasoft [diffuseur] ; cartographie : Magrit ; réalisation : J. Chouraqui 2023.

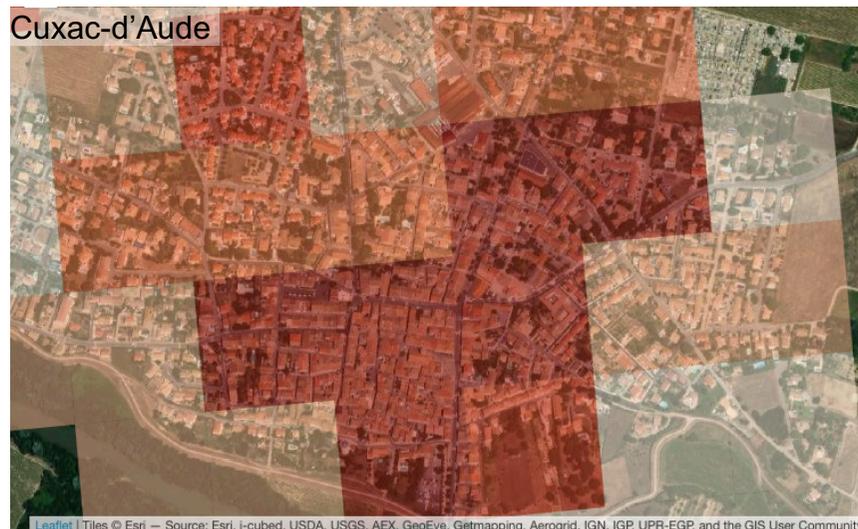
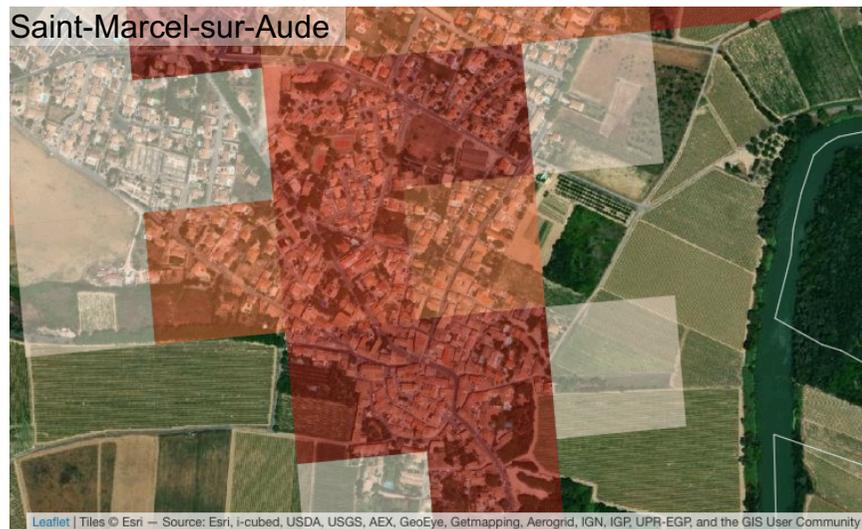
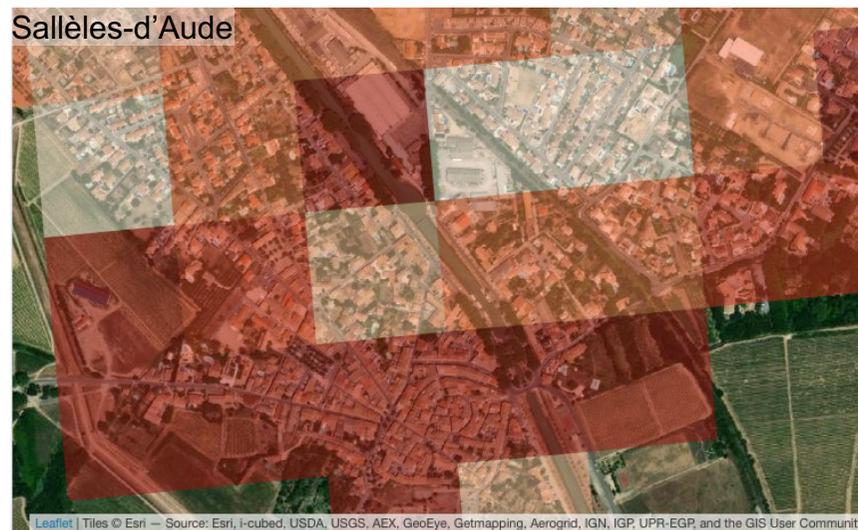
Figure 85: Carte carroyée de la part des ménages pauvres dans l'aire urbaine de Narbonne (2017)



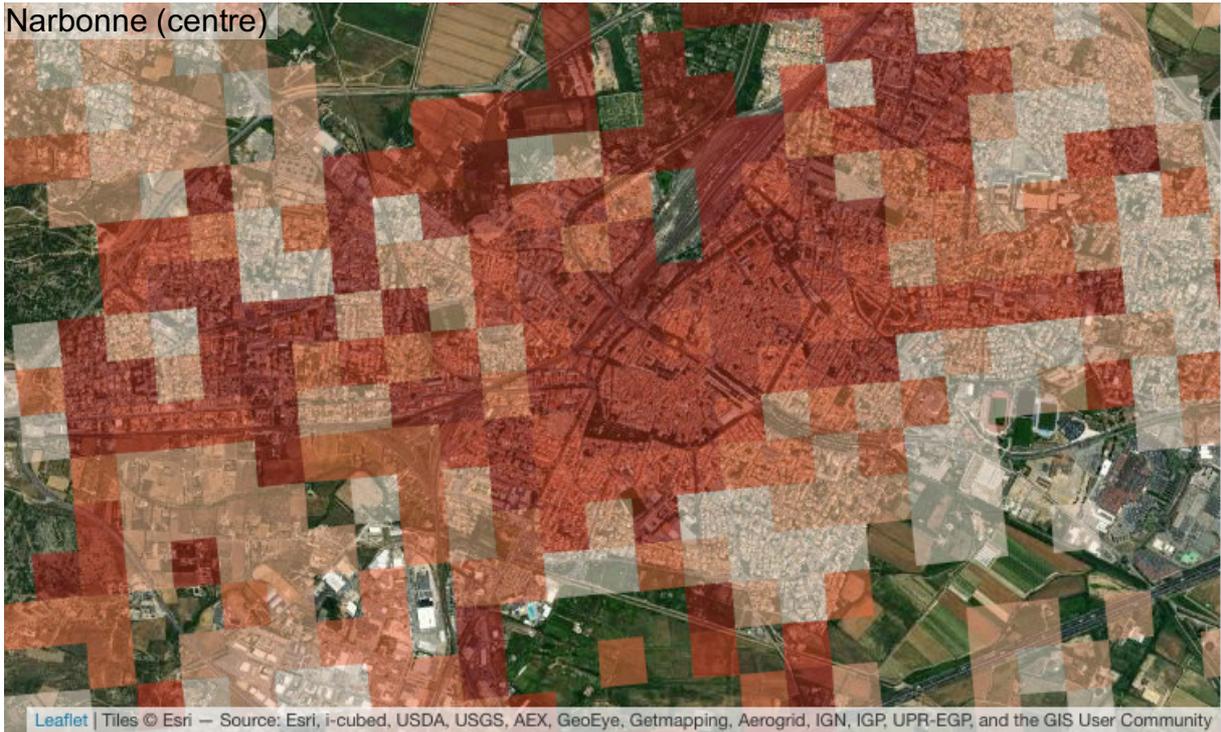
Sources : données : Insee [producteur], Opendatasoft [diffuseur], données issues de la base FiLoSoFi 2017 ; fond de carte : Admin Express Communes, IGN-INSEE [producteur], Opendatasoft [diffuseur] ; cartographie : Magrit ; réalisation : J. Chouraqui 2023.

Lecture : La plupart des carreaux isolés des communes périurbaines comptent moins de 5 ménages. Pour des raisons de secret statistique, les données représentées dans tout carreau regroupant moins de 11 ménages sont issues d'imputations peu fiables (Insee, 2019, « Documentation - données carroyées »). Il faut donc lire la carte en se focalisant sur les conglomérats de carreaux, localisés dans des zones plus densément peuplées de l'aire urbaine

Figure 86 : Projection de la carte carroyée des ménages pauvres sur des photographies aériennes : des centres anciens paupérisés ?



Narbonne (centre)



Sources : données : Insee [producteur], Opendatasoft [diffuseur], données issues de la base FiLoSoFi 2017 ; fond de carte : Admin Express, IGN-INSEE [producteur], Opendatasoft [diffuseur] ; images aériennes : ESRI Tiles ; superposition : package Leaflet sous R ; réalisation : J. Chouraqui 2023.

L'analyse de ces cartographies des taux de logements vacants et des taux de ménages pauvres met donc en lumière un phénomène de paupérisation des quartiers anciens, dont la trame est héritée du Moyen-Âge, à Narbonne, mais aussi dans certaines communes périurbaines comme Cuxac-d'Aude et Coursan. Dans d'autres communes périurbaines peu peuplées comme Névian, Raissac-d'Aude, Saint-Marcel-sur-Aude ou Sallèles-d'Aude, les contraintes des maillages statistiques utilisés (communes non irisées ne permettant pas de saisir des taux de vacance du logement élevés à l'échelon infra-communal, ou carreaux trop peu peuplés, non fiables) ne permettent pas avec certitude de mesurer le phénomène, mais plusieurs indices amènent à poser l'hypothèse de l'existence de situations similaires. Ce point concorde avec des propos recueillis lors de l'enquête réalisée à Narbonne, où cette préoccupation a été soulevée par plusieurs agents de l'EPCI (Chapitre 5). L'observation de terrain a aussi permis de mieux étudier ce bâti ancien dégradé, souvent vacant, mais accueillant dans certains cas des ménages pauvres dans des conditions indignes (Figure 87).

Figure 87 : Un tissu urbain ancien et dégradé, exemples à Narbonne et Coursan



Source : J. Chouraqui 2021

Lecture : toutes les photos sont prises dans le centre-ville de Narbonne (quartiers Bourg et Cité), à l'exception de la photo située au milieu à droite, prise à Coursan.

L'exemple de Narbonne permet donc de mieux documenter des formes de déprise urbaine où croissance démographique et de l'emploi coexistent avec des processus de paupérisation concentrés dans les quartiers d'habitat social urbanisés dans les années 1960 et 1970 ainsi que dans les centres-villes et centres-bourgs anciens. Ces formes de ségrégation résidentielle sont étroitement liées au mouvement de périurbanisation, qui contribue à la croissance démographique de Narbonne, mais produit un délaissement des centres anciens par les groupes sociaux plus favorisés et pouvant accéder à la propriété. Elles s'expliquent aussi par le maintien d'une partie de la population au chômage, malgré une croissance de l'emploi. Cette situation

n'est pas spécifique à Narbonne et existe dans d'autres villes du Sud de la France. Les résultats des typologies sur les trajectoires sociales et de vacance (Chapitre 3, 4., 5.) et les résultats d'autres travaux de recherche indiquent en effet que Marseille (Audren et Baby-Collin, 2017 ; Baby-Collin et Bouillon, 2017 ; Cusin, 2016 ; Lees, 2014), Montpellier, Nîmes, Perpignan, Béziers, Toulon, Avignon et Montélimar présentent des situations similaires, avec un maintien d'une population pauvre à la fois dans un parc privé très dégradé et dans les grands ensembles d'habitat social de la ville-centre¹⁰⁴. On peut néanmoins faire l'hypothèse que ces processus de paupérisation sont spécifiques dans des villes moyennes comme Béziers, Perpignan, Montélimar ou Narbonne, où les prix immobiliers sont encore faibles et les processus de gentrification quasiment inexistant. Dans des grandes villes et villes intermédiaires comme Nîmes, Montpellier, Toulon et Marseille, on observe d'ailleurs des inflexions dans les trajectoires de vacance du logement à partir de 2016, ce qui pourrait témoigner de ces processus de réinvestissement du centre.

Ces situations pourraient être rapprochées des processus de déclin urbain des centres décrits dans les villes américaines au cours des années 1950 à 1990, qui ont été éclairés par l'analyse de la question raciale (Fol et Cunningham-Sabot, 2010 ; Massey et al., 2013 ; Massey et Denton, 1998). Dans certaines villes américaines, en particulier celles ayant accueilli une population afro-américaine suite à la *Great Migration* (1910-1970)¹⁰⁵, les premiers mouvements de suburbanisation sont étroitement liés aux rapports raciaux entre populations noires et blanches, et ont induit des phénomènes de ségrégation résidentielle entre les espaces urbains centraux et les banlieues (Massey et Denton, 1998 ; Sides, 2004). Ces mouvements d'urbanisation périphériques sont également nourris, à partir des années 1960, par la crise de l'industrie fordiste et le développement de nouveaux pôles d'emploi en périphérie (Soja, 1989, Chapitre 2). Ces processus alimentent des phénomènes de déclin urbain des espaces centraux des villes américaines, qui concentrent des populations pauvres, sans emplois, et issues de minorités racisées. Si, dans les villes de la région des Grands Lacs, ce déclin urbain est associé à des pertes d'emplois et démographiques massives, qui dépassent le centre urbain, l'exemple des villes de Californie, et plus précisément de Los Angeles, montre que d'autres villes sont également concernées par ces phénomènes, et ce malgré un renouvellement des emplois et une croissance massive de leur population dans la période post-fordiste (Kurashige, 2010 ; Sides, 2004 ; Soja, 1989). S'il y a peu en commun entre les villes des Grands Lacs et celles du Sud de la France, les exemples de la Californie et de Los Angeles peuvent soulever des pistes d'analyse intéressantes. Los Angeles est une ville qui ressemble en effet très peu à Narbonne ou aux autres villes du Sud, par sa taille et du fait des différences importantes entre les contextes urbains français et américains (Cusin, 2019). Ce cas rappelle néanmoins l'existence de formes de déclin urbain compatibles avec une forte croissance de la population et de l'emploi. Il invite à prolonger ces premiers résultats sur les villes du Sud de la France en questionnant le rôle des rapports de race dans ces formes de ségrégation résidentielle.

¹⁰⁴ Dans les villes peu étendues comme Montélimar, Béziers et Perpignan, le maillage des tranches d'aires urbaines permet aussi de repérer des fragilités sociales et du point de vue immobilier dans les périphéries, ce qui n'est pas le cas pour Toulon, Avignon, Montpellier et Marseille, dont les banlieues et couronnes sont sans doute hétérogènes, mais apparaissent comme peu fragiles.

¹⁰⁵ Par exemple, la région des Grands lacs et la Californie

2.5.4. Soissons : un cas de décroissance urbaine sans pertes démographiques ?

Figure 88 : Le centre-ville de Soissons (à gauche) et le faubourg Saint-Waast (à droite), séparés par l'Aisne



Source : J. Chouraqui 2021

La ville de Soissons se situe dans un département rural et peu densément peuplé, l'Aisne, qui a néanmoins la particularité d'être limitrophe de l'Île-de-France. La ville se trouve ainsi à seulement 100 kilomètres au nord de Paris. Localisée à 60 kilomètres de Reims, Soissons s'inscrit également dans un maillage assez lâche de villes petites et moyennes, puisqu'elle se situe à 40 kilomètres de Compiègne, Château-Thierry, Laon et Noyon, et à 25 kilomètres de Villers-Cotterêts, la ville la plus proche. L'aire urbaine de Soissons compte 63 677 habitants en 2016, ce qui la situe dans la fourchette basse de poids démographique retenu pour définir les villes moyennes (37 300-156 500 habitants). Ce poids démographique est pourtant associé à une forte diversité d'équipements. Si la ville n'a pas fait l'objet d'un Contrat de ville moyenne dans les années 1970, elle est en revanche ciblée depuis 2018 par le programme Action Cœur de ville. La ville répond donc à la majorité des critères de définition utilisés pour définir les villes moyennes (Chapitre 1).

Soissons constitue une centralité religieuse importante au Moyen-Âge, avec de nombreuses abbayes et plusieurs cathédrales encore présentes aujourd'hui, bien que la ville ait été largement détruite durant la Première guerre mondiale. À partir du 19^e siècle, la ville est dotée d'un Arsenal, d'un nouvel hôpital, et devient sous-préfecture de l'Aisne : des fonctions militaires et de services s'ajoutent donc progressivement à ces fonctions religieuses. A la fin du 19^e siècle, la ville connaît un développement industriel qui marque l'organisation urbaine, puisque des faubourgs ouvriers s'urbanisent sur la rive droite de l'Aisne¹⁰⁶, où logements et ateliers sont mêlés. Cette industrialisation se poursuit au cours du 20^e siècle, sans doute sous l'impulsion des politiques de décentralisation industrielle fordistes (Chapitre 2, 1.2.1), et se traduit par l'installation de plusieurs usines autour de la gare de Soissons¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Lecture des cartes d'État-major disponibles sur remonterletemps.ign.fr

¹⁰⁷ Analyse de photographies aériennes disponibles sur remonterletemps.ign.fr

En 2016, l'économie de Soissons est spécialisée dans les secteurs des commerces, transports et services (44% des emplois de l'AU) tandis que les emplois industriels sont minoritaires (11%). Cette répartition des emplois est le résultat de transformations profondes des fonctions économiques historiques de la ville. L'aire urbaine perd en effet des emplois depuis 1999, et l'analyse des pertes par secteur entre 2006 et 2016 (Chapitre 3, 3.3) montre que le secteur industriel est le plus touché, alors que ceux de la construction ou des commerces, transports et services sont en stagnation, et que le secteur public est en croissance. Les données historiques du recensement de la population sur les catégories socio-professionnelles permettent de documenter un processus de désindustrialisation intervenu dans l'aire urbaine depuis 1975 (Insee, RP 1968-2016). L'aire urbaine compte en effet 51% d'ouvriers parmi la population active en 1968 (10 points de plus que la moyenne des aires urbaines des villes moyennes à cette date), une part qui baisse de façon continue durant les années 1970 à 2010, pour atteindre 29% de la population en 2016 (4 points de plus que la moyenne des aires urbaines des villes moyennes à cette date). Si la désindustrialisation fragilise la structure des emplois de Soissons, le mouvement récent de fermetures des services publics remet également en cause les fonctions de services et militaires historiques de la ville : la maison d'arrêt de Soissons a fermé en 2001, la caserne militaire a cessé son activité en 1993, et un centre d'impôts a fermé au cours des années 2000.

Au point de vue démographique, les trajectoires de la commune centre, de la banlieue et de la couronne de Soissons sont marquées par des fluctuations. Dans la commune centre de Soissons, on compte trois périodes de décroissance successives entre 1982 et 2006, précédées et suivies de périodes de stagnation, tandis que dans la banlieue, des périodes de décroissance alternent avec des périodes de croissance. Dans la banlieue, ces fluctuations sont dues à un déficit naturel constant depuis la période 1990-1999, plus ou moins compensé par le solde migratoire. Selon les périodes, ce déficit naturel est dû à une augmentation des décès ou une réduction des naissances, ce qui suggère un vieillissement de la population. Dans la commune centre, ces fluctuations démographiques sont liées avant tout aux mouvements migratoires, car le solde naturel est positif, même s'il décline depuis les années 1990. La trajectoire démographique de la couronne est quant à elle marquée par une majorité de périodes de croissance, qui alternent avec des périodes de stagnation. Ces trajectoires fluctuantes, mais marquées par des périodes de décroissance pour la commune centre et la banlieue ont conduit au classement de l'aire urbaine comme majoritairement en décroissance démographique. L'exemple de Soissons rappelle néanmoins que notre typologie des trajectoires démographiques documente des dynamiques, mais ne qualifie pas l'intensité des pertes de population. En 41 ans (1975-2016), les poids démographiques de la commune centre et de la banlieue ont ainsi très peu évolué¹⁰⁸, ce qui s'explique par la faiblesse des pertes démographiques dans les périodes de décroissance, ainsi que par les fluctuations précédemment décrites. La trajectoire démographique de Soissons est donc heurtée et stagnante, sans pertes démographiques marquées.

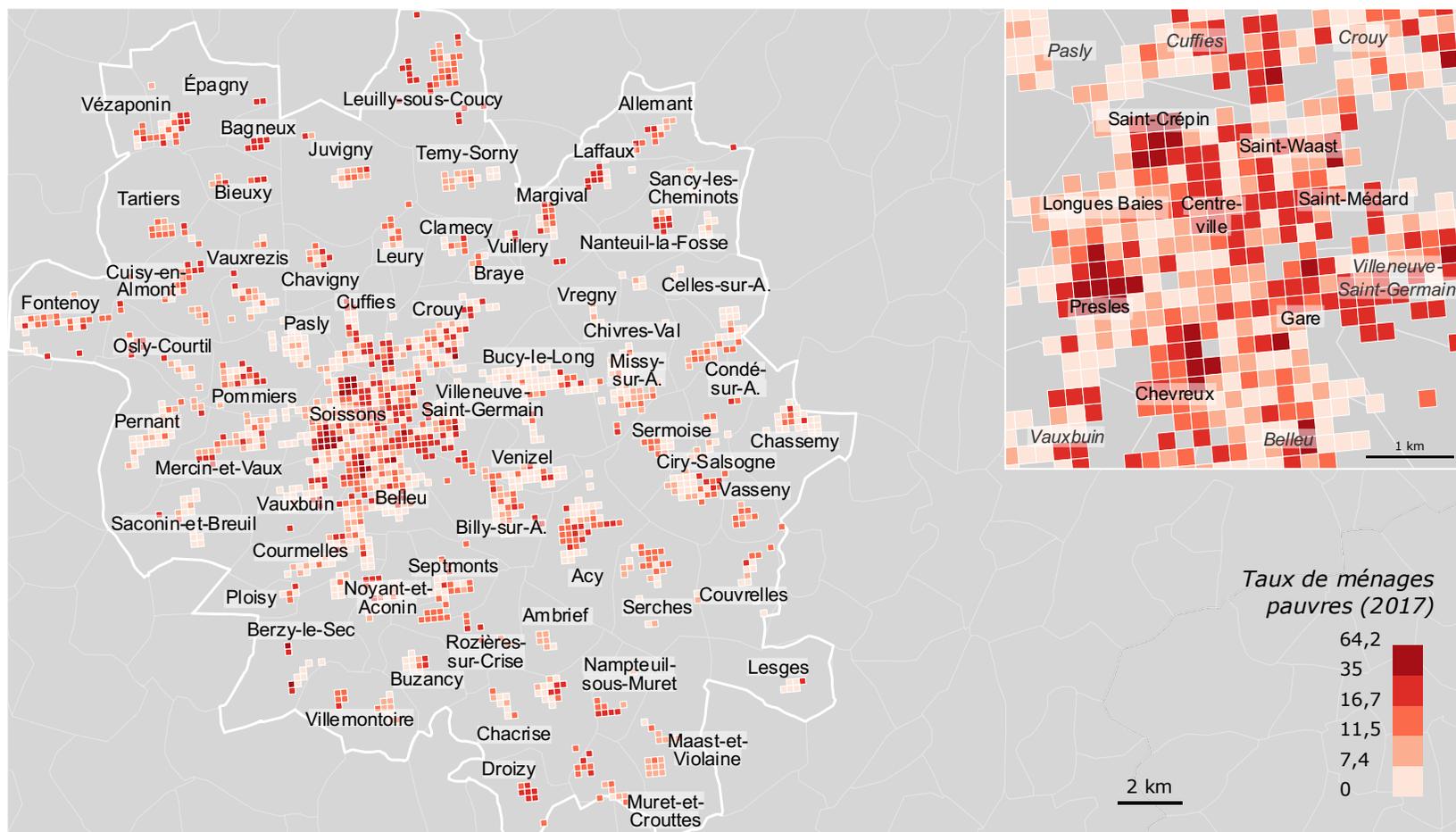
¹⁰⁸ En moyenne -0,001%/an dans la commune centre et 0,00004%/an dans la banlieue entre 1975 et 2016.

Figure 89 : Dans la ville de Soissons, un paysage urbain marqué par la présence de friches industrielles



Lecture : en haut : quartier de la gare et de l'hôpital ; au milieu : Saint-Waast ; en bas : centre-ville.

Figure 90 : Carte carroyée du taux de ménages pauvres (2017) dans l'aire urbaine de Soissons : une pauvreté concentrée et des logiques centre-périphérie



Sources : données : Insee [producteur], Opendatasoft [diffuseur], données issues de la base FiLoSoFi 2017 ; fond de carte : Admin Express Communes, IGN-INSEE [producteur], Opendatasoft [diffuseur] ; cartographie : Magrit ; réalisation : J. Chouraqui 2023.

Lecture : La plupart des carreaux isolés des communes périurbaines comptent moins de 5 ménages. Pour des raisons de secret statistique, les données représentées dans tout carreau regroupant moins de 11 ménages sont issues d'imputations peu fiables (Insee, 2019, « Documentation - données carroyées »). Il faut donc lire la carte en se focalisant sur les conglomérats de carreaux, localisés dans des zones plus densément peuplées de l'aire urbaine.

La commune centre présente un indice de fragilités sociales très élevé et stable entre 1990 et 2011 (autour de 5), et augmente sensiblement en 2016 pour atteindre 5,5. Auparavant faible, cet indice a augmenté en 2006 pour atteindre un niveau moyen (4) en banlieue, ce qui indique une fragilisation de cet espace probablement hétérogène. L'indice est faible et stable dans les couronnes. La cartographie des données carroyées sur le taux de ménages pauvres dans l'aire urbaine de Soissons en 2017 permet de confirmer cette organisation socio-spatiale qui oppose centre et périphéries (Figure 90). La commune de Soissons concentre une population pauvre, en particulier dans ses trois quartiers prioritaires de la politique de la ville. Deux sont des grands ensembles de logements sociaux construits dans les années 1960 et 1970 (Presles et Chevreux), tandis que Saint-Crépin est composé de logements sociaux collectifs et individuels construits à l'entre-deux-guerres (Figure 91). On observe également des taux de pauvreté élevés au sud du centre-ville, ainsi que dans les faubourgs de Saint-Waast et de Saint-Médard et dans la commune de banlieue de Villeneuve-Saint-Germain, située en continuité de ces faubourgs. La typologie thématique sur le taux de vacance du logement indique un taux faible et stable dans les trois tranches de l'aire urbaine, ce qui semble cohérent avec la trajectoire démographique stable de Soissons. La faiblesse de cet indicateur ne signifie pas pour autant une absence de fragilités du tissu urbain de cette ville. En effet, l'observation de terrain révèle la présence de très nombreuses friches industrielles dans la commune centre (Figure 89). On compte ainsi quatre vastes friches industrielles autour de la gare et de très nombreux ateliers inoccupés, disséminés dans le sud et l'est de la commune, depuis le quartier de la gare jusqu'aux faubourgs. Dans ces quartiers situés immédiatement au sud et à l'est du centre-ville de Soissons, la vacance commerciale est également très importante, et le bâti, en majorité ancien, est parfois dégradé.

Figure 91 : Le quartier de Saint-Crépin, une forte présence d'habitat hérité des logements d'urgence de l'entre-deux-guerres



Source : J. Chouraqui, 2021

Les trajectoires d'emploi, démographique, sociale et immobilière étudiées dans ce chapitre situent donc Soissons parmi les « profils de déprise mixtes ». La trajectoire de déclin de l'emploi qu'a connue cette aire urbaine, l'ampleur des difficultés sociales rencontrées et la dégradation de son tissu urbain la rapprochent de certaines villes en décroissance. Pour autant, sa trajectoire démographique n'est pas marquée par un déclin ou des pertes importantes : Soissons est donc un cas illustratif des difficultés pouvant exister dans une ville stagnante du point de vue démographique.

Conclusion du chapitre 4

Le croisement des typologies thématiques a permis de mettre en lumière différents « profils de déprise » au sein des villes moyennes. Parmi ces profils, certains sont homogènes, c'est-à-dire qu'ils réunissent des villes ayant obtenu des résultats très proches pour chacune des typologies thématiques réalisées : leurs structures démo-spatiales, socio-spatiales, immo-spatiales et leurs trajectoires d'emplois forment des combinaisons identiques ou très proches les unes des autres. C'est le cas des profils « fragilisation de la commune centre » et « fragilisation légère de la commune centre », qui sont les plus homogènes. Les profils « décroissance urbaine » et « déprise mixte » réunissent des villes qui présentent des points communs dans leurs trajectoires de fragilisation et de déclin, mais ils forment des ensembles plus hétérogènes. En particulier, la mise en évidence des « profils de déprise mixte » démontre la diversité des trajectoires des villes et les liens complexes entre trajectoires démographiques, économiques, sociales et immobilières des villes. Pour les « profils de déprise mixte », le cumul de trajectoires de déclin sur tous les plans (population, emploi, vacance du logement, fragilités sociales) n'est pas la règle, et des combinaisons atypiques de trajectoires de croissance et de fragilisation ou déclin sont observables.

Cette typologie synthétique des villes moyennes donne également à voir des logiques régionales dans la localisation de certains profils de déprise. Le quart nord-est de la France et la diagonale des faibles densités apparaissent comme des régions concentrant quasiment toutes les villes cumulant des difficultés, tandis que les littoraux et la moitié sud concentrent les villes peu fragiles. Les profils de déprise observés dans ces villes se comprennent donc au regard des inégalités régionales françaises, qui ont été mises en évidence aussi bien dans des travaux sur les évolutions démographiques et économiques des villes que des bassins de vie ou des régions (Bouba-Olga, 2017 ; Gros-Balthazard, 2018 ; Talandier, 2023 ; Wolff et al., 2013) (Chapitre 2, 2.2). La mise au jour d'un profil de déprise mixte nuance cette géographie, puisqu'il montre que certaines villes présentent des difficultés importantes, notamment sociales, sur le littoral languedocien et dans la vallée du Rhône.

La mise en évidence de deux profils « fragilités de la commune centre », qui concernent une majorité des villes moyennes, montre cependant que ces logiques de localisation régionalisées ne sont pas systématiques. Les villes appartenant à ces profils de déprise sont en effet disséminées dans toute la France, ce qui laisse penser que ce sont davantage les caractéristiques spécifiques de l'urbanisation des villes moyennes plutôt que des contextes régionaux particuliers qui expliquent leurs situations de déprise. En effet, ces profils de déprise urbaine où centre et périphérie de la ville sont marqués par des dynamiques opposées semblent pouvoir s'expliquer par les processus de périurbanisation et l'absence de mouvements de réinvestissement des centres dans ces villes. Ce point les distinguerait des grandes villes, où ces deux mouvements s'opèrent le plus souvent ensemble (Soja, 1989 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b). Dans les villes moyennes appartenant au profil de déprise « fragilisation de la commune centre », la périurbanisation polarise la croissance démographique de la ville dans ses périphéries, au détriment du centre. Une division sociale de l'espace où centre et périphéries s'opposent s'observe, ce qui peut là encore s'expliquer par les filtrages sociaux des mobilités résidentielles associés aux processus de périurbanisation (Lévy, 1998 ; Miot, 2012) : les populations les plus favorisées, pouvant notamment accéder à la propriété, seraient davantage

attirées dans les espaces périphériques de la ville. Le phénomène de vacance plus fort du logement dans les centres s'expliquerait dans ce cadre lui aussi par l'étalement urbain, dans une logique de « chaîne de vacance », alimentée par la périurbanisation (Berger, 2006) et le déclin démographique du centre. On peut donc faire l'hypothèse que la périurbanisation fragilise davantage les villes moyennes que les grandes villes, car ces dernières sont plus fréquemment concernées par des dynamiques de gentrification, qui compensent les effets négatifs de la périurbanisation sur le centre urbain. La périurbanisation aurait ainsi des effets distincts sur les dynamiques des centres urbains selon les niveaux de la hiérarchie urbaine. Cet « effet taille » transparaîtrait dans les logiques de répartition des villes moyennes du profil de déprise « fragilisation de la commune centre », qui ne suivent pas des logiques régionalisées.

Conclusion de la partie

Dans cette première partie, j'ai proposé de construire la notion de « ville moyenne en déprise » à partir d'une réflexion à la fois théorique et empirique. Les villes moyennes, parfois considérées comme difficiles à définir voire comme une catégorie spatiale peu pertinente, sont apparues, à l'issue d'une revue de la littérature croisant différents champs de recherche, comme des objets géographiques particuliers, constituant à la fois un niveau de la hiérarchie urbaine et un objet politique et administratif (Chapitre 1). Forcée par des politiques publiques et administratives cherchant à reproduire un modèle christallérien, la catégorie de ville moyenne est étroitement liée à l'imaginaire d'une forme d'urbanisation idéale, qui a contribué à façonner la hiérarchie urbaine française.

Les villes moyennes constituent donc une catégorie spatiale très fortement marquée par des logiques politico-administratives. La grille de lecture théorique adoptée pour aborder la déprise urbaine de ces villes, centrée sur la notion de régime d'accumulation, permet de penser cette interdépendance entre structures politiques, économiques et sociales (Chapitre 2). Leurs restructurations contemporaines et les recompositions territoriales associées à la crise du fordisme ont ainsi été interprétées comme un moteur des processus de fragilisation observés dans les villes moyennes françaises. Dans ce cadre, les situations de déprise urbaine de ces villes appartiennent à un paysage plus vaste de transformations des inégalités régionales et interurbaines.

La mesure des processus de fragilisation démographique, économique, sociale et immobilière observables au sein des villes moyennes a confirmé que les évolutions de ces villes doivent être considérées en croisant une approche régionale et par la hiérarchie urbaine des inégalités territoriales (Chapitre 3). Ces analyses ont montré la diversité des trajectoires d'évolution des villes, souvent fluctuantes ou heurtées, et dont les caractéristiques varient selon les thèmes abordés. La mise en place d'une méthode d'analyse des trajectoires multi-niveaux a permis d'explorer l'hétérogénéité interne des agglomérations des villes moyennes.

Le croisement de ces analyses thématiques sur les trajectoires démographiques, économiques, sociales et immobilières des villes moyennes a permis d'interroger l'existence de différents profils de déprise urbaine (Chapitre 4). Tandis que certaines villes moyennes cumulent des trajectoires de déclin ou fragiles à la fois sur le plan démographique, économique, social et immobilier, situation qu'on a associée à la notion de décroissance urbaine, d'autres concentrent ces difficultés uniquement dans leur commune centre. Les profils de déprise mixte montrent que ces situations de cumul ne sont pas systématiques.

Ces analyses éclairent donc la variété des situations de déprise des villes moyennes, et permettent de les relier à des restructurations économiques, sociales et politiques supralocales. La partie suivante change d'échelle d'analyse pour proposer, à partir d'études de cas, une analyse des configurations politiques locales et de la manière dont elles contribuent aussi à éclairer les situations de déprise des villes moyennes.

Partie 2 : Les limites des capacités d'action politique locales des villes moyennes face à la déprise urbaine

Au début des années 1980 en France, l'adoption des lois de décentralisation marque le transfert des compétences d'élaboration et de conduite de politiques urbaines vers l'échelon politique local, dans un contexte plus large de restructuration de l'État et du système productif (Brenner, 2004 ; Swyngedouw, 1989). Si l'État ne cesse pas complètement d'intervenir, ces réformes introduisent de nouvelles responsabilités des collectivités, qui deviennent les acteurs centraux de l'aménagement et de la planification locaux (Pinson, 2009). Dans les villes moyennes en déprise, les gouvernements municipaux et intercommunaux sont donc en première ligne pour élaborer des politiques répondant aux enjeux urbains liés à la désindustrialisation ou à la périurbanisation.

Cette partie étudie les politiques urbaines déployées dans les villes moyennes en déprise¹⁰⁹, dans l'objectif d'explorer l'entrelacement entre structures globales, configurations politiques locales et trajectoires des villes. La première partie de la thèse a en effet permis d'appréhender les situations de déprise urbaine de certaines villes moyennes comme déterminées par des structures économiques, sociales et politiques supralocales, en s'appuyant sur une approche empruntée aux études urbaines et à la géographie critiques (Brenner, 2004 ; Soja, 1989 ; Swyngedouw, 1989 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014a, 2014b). Dans ce cadre, la déprise urbaine de certaines villes moyennes est abordée comme une dimension spatiale des restructurations post-fordistes et des recompositions territoriales intervenues depuis la fin du 20^e siècle. Dans cette seconde partie, il s'agit d'éclairer la compréhension des situations de déprise urbaine par une analyse des configurations politiques locales, en se focalisant sur le cas des politiques d'aménagement et de planification de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne. On s'intéresse en particulier aux déterminants structurels et locaux qui façonnent les orientations et les résultats des politiques urbaines de ces villes. En poursuivant des pistes de recherches initiées dans d'autres travaux, il s'agit de s'interroger sur les effets locaux des restructurations politiques post-fordistes étudiées plus tôt, notamment celles liées à la rationalisation des dépenses publiques (Adisson et al., 2021 ; Adisson et Artioli, 2020 ; Peck, 2012).

Dans une perspective plus proche des travaux d'études urbaines sur les villes en décroissance, on questionnera également les contraintes induites par la primauté des politiques d'attractivité (Arab et Miot, 2021 ; Fol, 2012 ; Miot, 2012). Les villes moyennes en déprise pourraient en effet constituer des contextes urbains en décalage et difficilement compatibles avec les modèles standards de politiques urbaines d'attractivité à double titre. Celles-ci se situent d'abord à un niveau de la hiérarchie urbaine particulier et constituent donc des espaces urbains aux caractéristiques bien distinctes des grandes villes, qui appellent à des modèles d'action adaptés (Bell et Jayne, 2006, 2009). Il s'agit en même temps de villes affectées par des processus de déclin variés, qui, comme les villes en décroissance, pourraient mettre en

¹⁰⁹ Avant Action cœur de ville, qui sera étudié séparément dans la troisième partie de la thèse.

échec certaines logiques d'action centrées sur la croissance et d'attractivité (Arab et Miot, 2021 ; Fol, 2012 ; Miot, 2012). Ainsi, dans quelle mesure la mobilisation de modèles de politiques urbaines inadaptés aux spécificités des villes moyennes en déprise pourrait-elle contribuer à éclairer la persistance des processus de déclin ? Ces questionnements sur les limites structurelles à l'action urbaine dans les villes moyennes en déprise seront complétés par une attention portée aux contextes locaux d'élaboration des politiques urbaines, dans un souci d'articulation dialectique des échelles d'analyse (Introduction générale). Cette démarche s'inspire du travail de V. Béal, R. Dormois et G. Pinson sur Saint-Étienne, qui ont proposé d'interroger les liens entre capacités d'action collective locale, restructurations globales et trajectoires des villes (Béal, Dormois et Pinson, 2010). Dans ce cadre, les relations entre les acteurs locaux de l'aménagement en présence, les savoirs-faires ou les traditions d'action en matière d'urbanisme seront interrogés comme des caractéristiques locales pouvant faciliter le contournement de certaines contraintes ou difficultés structurelles à l'action publique.

Ces questionnements de recherche sont éclairés par un raisonnement en deux temps, qui se justifie par la spécificité de mon objet d'étude, les villes moyennes. Ces dernières ont en effet été peu étudiées dans le champ des études urbaines sur la convergence des modèles d'urbanisme et la diffusion des logiques d'attractivité et de croissance (Bourdin et Idt, 2016 ; McCann, Ward et Cochrane, 2011), qui sont essentiellement centrés sur des cas de grandes villes. Les hypothèses explorées sur les possibles difficultés posées par la mobilisation de ces modèles dans les villes moyennes en déprise imposent d'abord de faire état de l'adoption de telles logiques d'action dans ces villes. La première étape de notre analyse consiste donc à éclairer ce point, en proposant une étude des modèles d'urbanisme mobilisés et des modalités d'adoption des logiques d'attractivité depuis la décentralisation à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne. La seconde étape du raisonnement est de se focaliser sur la conduite des politiques urbaines, la mise en œuvre opérationnelle de ces modèles, ce qui permet l'analyse des contraintes et des ressources des gouvernements urbains étudiés.

Ces analyses s'appuient sur un matériau empirique collecté dans le cadre de quatre enquêtes auprès des acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne. Les enquêtes de terrain à Soissons, Blois et Narbonne ont été réalisées en 2021, tandis que l'enquête sur Forbach a été menée dans le cadre d'un atelier d'urbanisme réalisé en deuxième année de master en 2017¹¹⁰ (Chouraqui, Cocagne et Rousseaux, 2017), mise à jour en 2021. Des entretiens semi-directifs auprès des agents des municipalités et EPCI en charge de l'élaboration et du suivi des politiques d'aménagement et des dispositifs, projets ou opérations d'urbanisme associés ont été conduits dans le cadre de ces enquêtes (grilles d'entretien et liste des enquêtés en Annexe 4). Les entretiens au sein des collectivités locales sont focalisés essentiellement sur ces agents et non sur les élus en raison des objectifs de l'enquête, qui sont d'identifier les référentiels d'action et les contraintes ou difficultés rencontrées dans l'élaboration ou la conduite des politiques urbaines, en particulier au point de vue technique. S'ils sont plus secondaires dans l'analyse, les discours des élus ne sont pas pour autant écartés, car ils

¹¹⁰ L'enquête réalisée avec Julie Cocagne et Daniel Rousseaux avait pour but de produire une étude de cas monographique pour le programme « Rétraction des commerces et services dans les villes petites et moyennes ». Les entretiens abordaient des thématiques variées, et ont donc pu être réutilisés dans le cadre de la thèse. La grille d'entretien réalisée dans le cadre de la thèse s'inspire de celle utilisée à Forbach, mais est davantage resserrée sur les politiques d'aménagement et d'urbanisme.

permettent également de constater la diffusion de certains objectifs des politiques urbaines ou de mieux appréhender les enjeux prioritaires au sein d'une collectivité. Ceux-ci sont donc saisis par quelques entretiens (un ou deux élus pour chaque ville étudiée) et par l'analyse de documents produits par les municipalités ou les EPCI (documents de communication sur des projets particuliers, projets de territoires). Des entretiens semi-directifs ont ensuite été conduits avec des agents des structures de l'économie mixte, de bailleurs sociaux ou d'établissements publics fonciers participant à des projets d'aménagement dans chacune des villes étudiées. Ce matériau permet de saisir les relations entre acteurs locaux dans la conduite des politiques urbaines. En complément, des entretiens auprès des services locaux de l'État et de la Banque des territoires ont aussi été conduits¹¹¹. Sortir des administrations des gouvernements locaux étudiés en conduisant des entretiens auprès d'autres acteurs de l'aménagement permet de saisir certains jeux ou conflits politiques au sein des collectivités, que les agents internes préfèrent parfois ne pas évoquer. Les grilles d'entretiens utilisées (Annexe 4, 3.1) permettent à l'agent ou à l'élue rencontré de revenir sur son parcours et les différentes politiques urbaines auxquelles il a participé dans la ville considérée. Leur propos porte donc généralement sur les années 2010, et, selon leur ancienneté, sur les années 2000. Les années 2020 ne sont pas traitées ici, car cette partie se focalise sur les politiques urbaines lancées avant le programme Action cœur de ville, qui cible les quatre villes étudiées. Pour la période des années 1980, 1990 et 2000, les données empiriques utilisées proviennent de l'analyse de photographies aériennes¹¹², de documents institutionnels¹¹³ et de la presse spécialisée en urbanisme ou locale¹¹⁴. Ces méthodes d'entretiens, de recherche et d'analyses documentaires sont complétées par de l'observation de terrain et des visites de projets urbains en cours ou plus anciens, qui permettent de documenter les écarts éventuels entre les projets et leurs réalisations concrètes.

Les modèles d'action mobilisés dans les villes moyennes depuis les années 1980 en matière d'urbanisme et de planification urbaine sont d'abord étudiés (Chapitre 5). Après avoir rappelé les caractéristiques des politiques urbaines tournées vers l'attractivité, on étudie leur apparition, diffusion et appropriation au sein des villes moyennes françaises. Dans un second temps, on s'intéressera à la mise en œuvre opérationnelle de ces modèles et à la conduite des projets et opérations d'urbanisme dans les villes étudiées (Chapitre 6). Il s'agira d'abord de donner à voir les blocages et difficultés observés dans les quatre cas d'étude, puis de tenter d'en comprendre les ressorts structurels et locaux.

¹¹¹ Ces derniers sont orientés avant tout vers le programme Action cœur de ville et seront surtout mobilisés dans la troisième partie de la thèse. Néanmoins, ils ont parfois été l'occasion d'évoquer d'autres éléments au sujet des politiques urbaines ou de la structuration des services de certaines villes étudiées. Ils seront donc utilisés ponctuellement dans la partie 2.

¹¹² Utilisation de l'application Remonter le temps de l'IGN.

¹¹³ Disponibles en ligne ou communiqués lors d'entretien. Les archives des municipalités ou des EPCI n'ont pas été consultées sur place, notamment en raison des restrictions sanitaires liées au covid.

¹¹⁴ Usage du moteur de recherche Europresse

Chapitre 5 : La diffusion et la convergence de modèles d'attractivité au sein des villes moyennes

Les études urbaines américaines et européennes font le constat d'une diffusion internationale sans précédent des modèles et des bonnes pratiques dans les politiques urbaines (Bourdin et Idt, 2016 ; McCann, Ward et Cochrane, 2011 ; Pinson, 2009). Si les similitudes dans les objectifs et réalisations des politiques urbaines sont soulignées dans la recherche urbaine dès les années 1990 (Demazière et Rodriguez, 1998 ; Harvey, 1989), les années 2000 semblent marquer un tournant et une accélération dans ces circulations, qui sont devenues un objet d'étude à part entière (Bourdin et Idt, 2016 ; McCann et Ward, 2011 ; Pinson, 2009 ; Reigner, Brenac et Hernandez, 2013). Certains auteurs explorent, dans ce contexte, l'hypothèse d'une « standardisation » des modèles et des pratiques en urbanisme (Bataille et Lacroix, 2019 ; Delage, 2018 ; Douillet et al., 2012 ; Pinson et Reigner, 2012 ; Ratouis et Vallet, 2019). Appuyée quasi exclusivement sur des cas de grandes villes des premiers pays industrialisés, cette littérature a été renouvelée et enrichie par des travaux se focalisant sur des contextes urbains différents comme les villes des Suds (Robinson, 2011), les villes en décroissance (Béal et al., 2019 ; Béal et Rousseau, 2014) ou les petites villes et les espaces ruraux (Gourdon, 2021 ; Lécuyer, 2022).

Je tente dans ce chapitre de prolonger ces pistes de recherche en étudiant la diffusion et l'adoption de certains modèles de politiques urbaines dans les villes moyennes en déprise. Il constitue en ce sens un détour par rapport au sujet de la déprise urbaine des villes moyennes. Éclairer certains manques des études urbaines sur la circulation des modèles d'urbanisme dans les villes moyennes m'a en même temps paru être un préalable nécessaire pour interroger les éventuelles contraintes ou difficultés produites par leur mobilisation de ces contextes urbains (Chapitre 6). L'objectif est donc d'identifier et de caractériser les modèles de politiques urbaines mobilisés à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne. Les restructurations post-fordistes étudiées en première partie ont recomposé les politiques urbaines des villes des premiers pays industrialisés (Harvey, 1989) : l'ancrage en géographie et études urbaines critiques sera à nouveau utile dans ce chapitre, et permettra de qualifier les modèles de politiques urbaines en circulation depuis la fin du 20^e siècle. Je propose plus spécifiquement une analyse des processus d'émergence puis de convergence des politiques urbaines d'attractivité au sein des villes moyennes, en identifiant les principaux modèles d'action mobilisés dans les quatre études de cas.

Il s'agira dans un premier temps de documenter l'émergence des politiques urbaines d'attractivité, à la fin du 20^e siècle (1.), puis d'étudier leur diffusion massive à partir des années 2000, en mettant au jour différents modèles d'urbanisme diffusés dans les villes moyennes (2.). Le modèle des projets de revitalisation du centre-ville, qui semble se développer et circuler entre villes moyennes à partir des années 2000, est présenté dans un dernier temps (3.). Dans chacune de ces parties, une revue de la littérature est complétée par des résultats issus des enquêtes de terrain réalisées à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne.

SOMMAIRE DU CHAPITRE 5

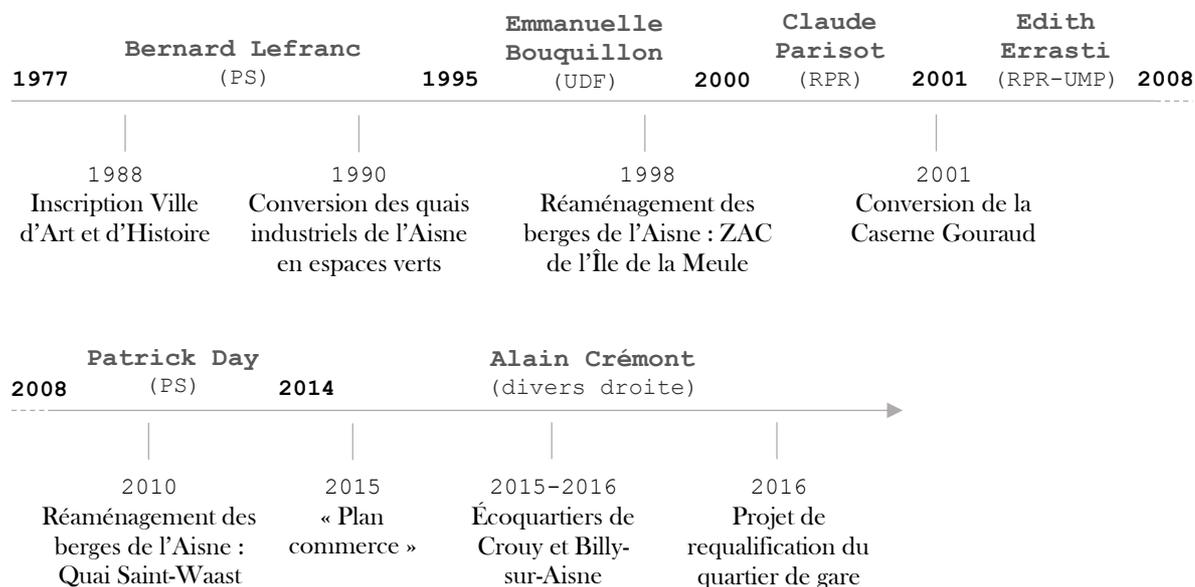
1. Les villes moyennes dans l'émergence des politiques urbaines d'attractivité	243
1.1. Le modèle des politiques urbaines d'attractivité : définition et vue d'ensemble	243
1.1.1. Une transformation des politiques urbaines au tournant des années 1970	243
1.1.2. Des stratégies de régénération urbaine aux projets urbains, des politiques aux objectifs et actions similaires, diffusées en Europe et Amérique du Nord au cours des années 1980	245
1.2. Émergence et diffusion des politiques urbaines d'attractivité : entre logiques localisées et recompositions post-fordistes	247
1.3. Les politiques urbaines des villes moyennes au lendemain de la crise du fordisme : une transition variable vers les modèles d'attractivité	249
1.3.1. Une adoption précoce des politiques urbaines d'attractivité dans certaines villes moyennes françaises à partir des années 1980	249
1.3.2. Les politiques urbaines des années 1980 dans les villes étudiées : une période de transition entre une logique d'équipement impulsée par l'État et des logiques entrepreneuriales	250
1.3.3. Les années 1990 : des trajectoires distinctes en matière de politiques urbaines selon les cas d'étude, entre adhésion au paradigme de l'attractivité et politiques hybrides héritées du fordisme	255
2. La diffusion progressive de modèles de politiques urbaines d'attractivité au sein des villes moyennes à partir des années 2000	259
2.1. Vers une standardisation des politiques urbaines d'attractivité ?	259
2.1.1. Circulation et homogénéisation des politiques urbaines : un champ de recherche constitué, mais encore largement structuré autour de l'étude des métropoles des Nordes	259
2.1.2. Les canaux de circulation des modèles de politiques urbaines d'attractivité observés dans les quatre terrains d'étude	262
2.2. Les grandes orientations des politiques urbaines à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne : un horizon de croissance et une recherche d'attractivité	264
2.2.1. Les villes moyennes dans les réseaux d'échange « multidirectionnels » (Robinson, 2011) de projets de villes	264
2.2.2. Entre standardisation et maintien d'un ancrage local	269
2.3. La conversion de friche, l'écoquartier et le réaménagement de la gare et de ses abords : trois figures récurrentes des projets urbains de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne	273
2.3.1. Les modèles de conversion de friches	274
2.3.2. Le modèle des écoquartiers	276
2.3.3. Le modèle de requalification du quartier de gare	280
2.3.4. Soissons, Forbach, Blois et Narbonne dans les réseaux d'échanges « multidirectionnels » de modèles de projets urbains (Robinson, 2011)	282
3. Les stratégies de revitalisation du centre-ville : un modèle de politique urbaine d'attractivité spécifique aux villes moyennes ?	283
3.1. L'émergence et la diffusion des projets de revitalisation du centre-ville	284
3.1.1. Les années 2010 comme date charnière pour plusieurs villes moyennes françaises	284
3.1.2. L'émergence progressive de projets de revitalisation du centre-ville à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne	285

3.2. Les stratégies adoptées : entre influences de modèles anciens et adaptation aux préoccupations locales 286

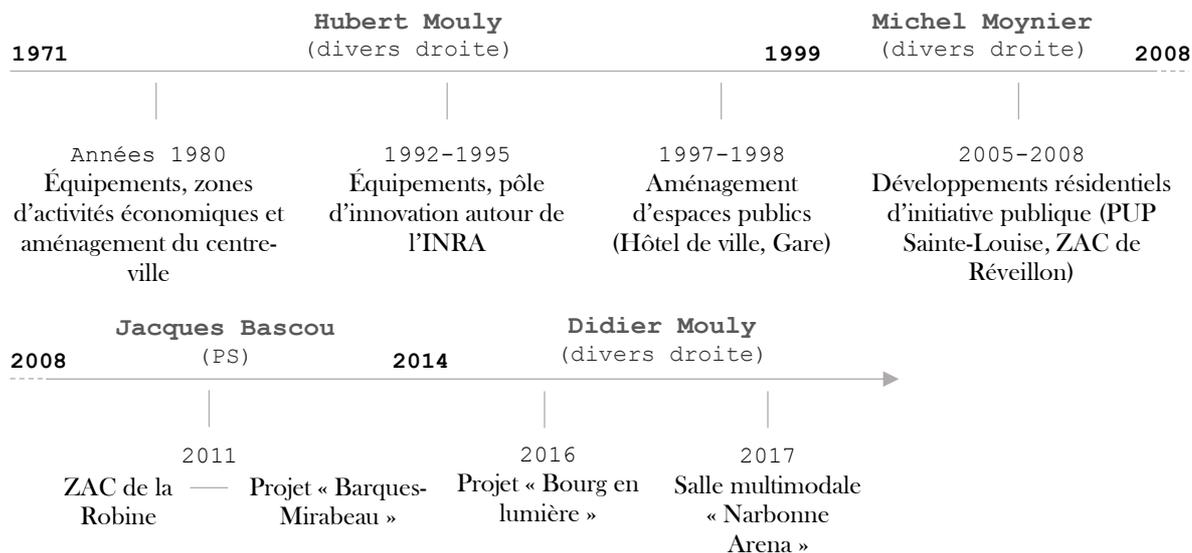
- 3.2.1. *Permettre le regain démographique et l'animation du centre-ville : mise en valeur du patrimoine bâti, embellissement des espaces publics et mobilités douces*286
- 3.2.2. *La mise en place d'une politique commerciale municipale*290
- 3.2.3. *Des préoccupations variables à l'égard de l'« insécurité » et des changements sociaux du centre-ville* 295

Encadré 5 : Repères sur la vie politique et les politiques urbaines des quatre villes étudiées

Mandats des maires de Soissons et projets d'aménagement menés par la Ville¹¹⁵ et/ou l'intercommunalité

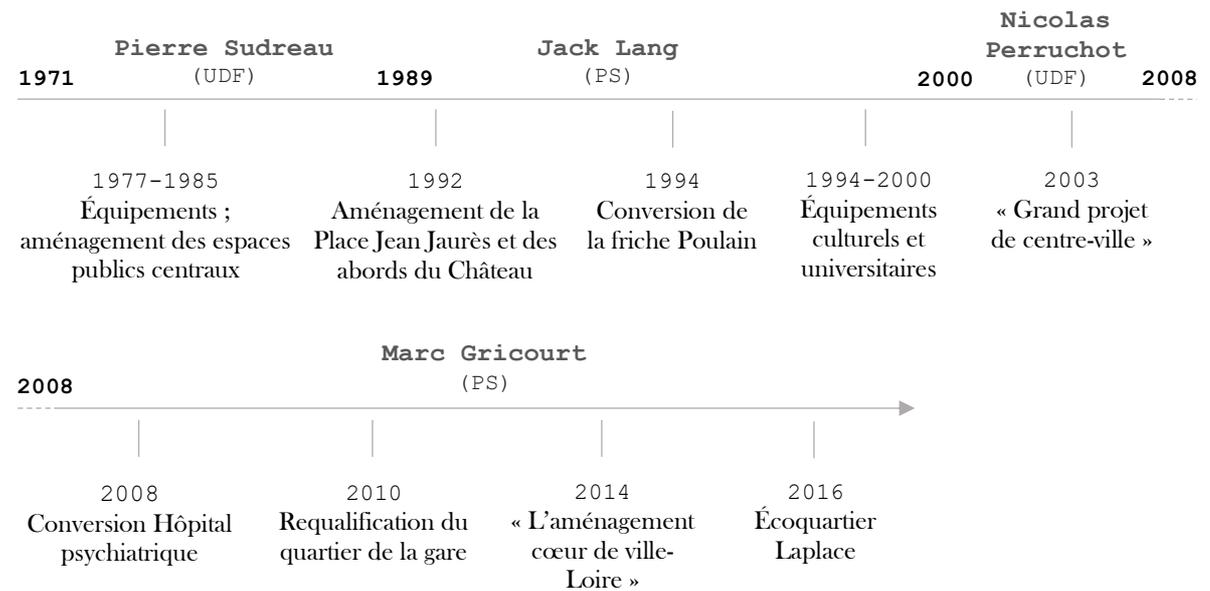


Mandats des maires de Narbonne et projets d'aménagement menés par la Ville et/ou l'intercommunalité

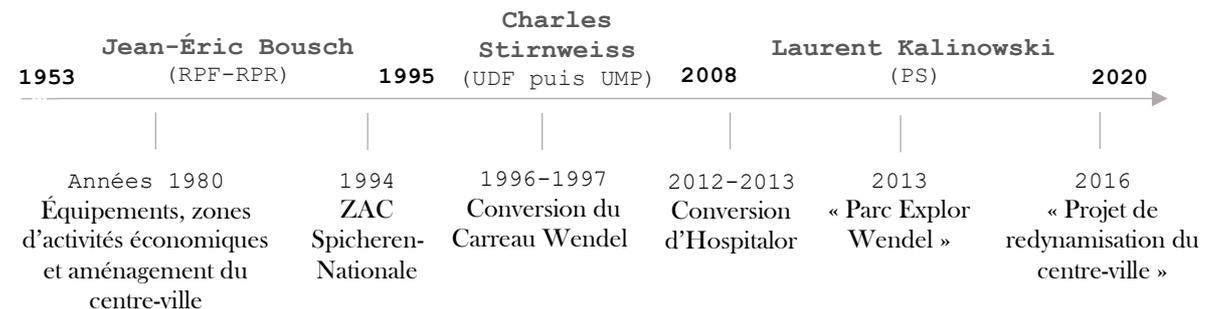


¹¹⁵ « Ville » est employé comme synonyme de « municipalité » ou « gouvernement municipal ».

Mandats des maires de Blois et projets d'aménagement menés par la Ville et/ou l'intercommunalité



Mandats des maires de Forbach et projets d'aménagement menés par la Ville et/ou l'intercommunalité



Sources : enquêtes de terrain ; pages « Listes des maires » pour chaque ville étudiée (Wikipédia)

1. Les villes moyennes dans l'émergence des politiques urbaines d'attractivité

1.1. Le modèle des politiques urbaines d'attractivité : définition et vue d'ensemble

1.1.1. Une transformation des politiques urbaines au tournant des années 1970

Des travaux de recherche appartenant à différents courants et disciplines constatent des transformations dans les politiques urbaines des villes des premiers pays industrialisés à partir des années 1970 (Encadré 6). Ces nouveaux modèles d'action ont été désignés sous différents noms : politiques entrepreneuriales (Harvey, 1989), politiques urbaines d'attractivité (Miot,

2012), politiques urbaines classiques (Albecker et al., 2010), ou encore politiques de l'offre (Béal et Rousseau, 2014 ; Pinson, 2020). Malgré leurs différents cadres théoriques et la variété de leurs cas d'étude, ce corpus de travaux permet de dresser les contours de modèles d'action particuliers, étroitement liés à l'objectif d'attractivité. Ces modèles d'action consistent en des politiques urbaines multiformes, mais qui partagent des objectifs, des mesures prioritaires et des méthodes similaires, qu'il s'agit de présenter dans cette section.

Ces modèles de politiques présentent d'abord des objectifs communs : il s'agit de rendre la ville attirante pour les entreprises, ainsi que pour des groupes sociaux qualifiés et aisés, en menant des opérations d'urbanisme visant à créer ou améliorer les conditions considérées comme nécessaires à leur accueil. Plus largement, il s'agit d'investir dans l'amélioration du cadre urbain dans l'espoir de constituer une offre urbaine concurrentielle, et en retour d'attirer de nouvelles populations, entreprises et investisseurs. D. Harvey souligne ainsi que l'entrepreneuralisme urbain se caractérise par une priorité donnée à la « construction spéculative d'un lieu (*place*) » (1989, p.8) et donc à la création d'une offre qui pourrait potentiellement permettre le développement de la ville. L'adjectif entrepreneurial renvoie à cette prise de risque à l'initiative des pouvoirs publics locaux, et vise à opposer cette approche à celles des politiques locales typiques des modes de régulation fordistes, plutôt orientées vers la redistribution et « l'amélioration des conditions de vie et de travail au sein d'un territoire » (1989, p.7). Ces deux types de politiques, fondamentalement opposées, peuvent néanmoins coexister (*ibid.*).

Encadré 6 : Présentation du corpus de littérature étudié

Au sein de la géographie et des études urbaines critiques, l'émergence de nouveaux modèles de politiques urbaines dans les villes européennes et américaines est notamment étudiée par D. Harvey (1989). Ces politiques ont pour objectif de permettre la croissance et le développement économique local, en améliorant l'image, le cadre de vie et les infrastructures à disposition des entreprises. Cette littérature s'appuie et fait écho à des travaux antérieurs sur les « Nouvelles politiques » (« *New policies* »). Produite par des politistes ou géographes américains à partir des années 1970 (Logan et Molotch, 1987 ; Mollenkopf, 1983 ; Molotch, 1976 ; Stone, 1989), cette littérature étudie des politiques urbaines aux objectifs très similaires, en se focalisant sur la formation de coalitions d'acteurs variés autour des gouvernements locaux.

En France, l'émergence de politiques urbaines visant à la « reconquête » de certains quartiers populaires centraux à partir des années 1970 a d'abord été étudiée en sociologie, par exemple par le Groupe de sociologie urbaine de Nanterre (Giroud, 2011), qui a étudié les changements sociaux induits par les opérations de remodelage des espaces centraux de Paris.

Au tournant des années 2000, les travaux français sur les projets urbains des villes européennes se multiplient. Gilles Pinson étudie dans sa thèse en sciences politiques (2002) l'apparition de démarches de projets urbains à partir des années 1980 à Marseille, Venise, Nantes et Turin. Il remarque un « regain du volontarisme politique en matière de politiques urbaines » (p.15), qui s'accompagne de transformations de leurs méthodes d'élaboration et de leurs objectifs, qu'il met en relation avec certains résultats des travaux des études urbaines critiques.

Les travaux de géographie s'appuyant sur les cas de Palerme (Maccaglia, 2009), Barcelone (Malta, 1999 ; Ter Minassian, 2012), Bilbao (Demazière et Rodriguez, 1998), Madrid (Malta, 1999), Liverpool et Gênes (Jacquot, 2007) poursuivent ensuite l'analyse des projets urbains européens développés depuis les années 1980. Plus récemment, les travaux sur la décroissance urbaine en

Europe décrivent les politiques locales adoptées dans ces villes à partir des années 1980, et soulignent la diffusion des logiques de projet urbain similaires (Albecker et al., 2010 ; Cauchi-Duval, Béal et Rousseau, 2016 ; Fol, 2012 ; Miot, 2012)

Les villes moyennes sont peu considérées dans ces travaux, mais il me semble néanmoins important de les mobiliser pour rendre compte des conditions d'émergence et de diffusion des modèles d'attractivité ainsi que de leurs caractéristiques. Ces données sont en effet indispensables pour interroger l'adoption et la circulation de ces modèles au sein des villes moyennes françaises.

1.1.2. *Des stratégies de régénération urbaine aux projets urbains, des politiques aux objectifs et actions similaires, diffusées en Europe et Amérique du Nord au cours des années 1980*

Les politiques urbaines d'attractivité se traduisent par un ensemble d'actions transversales et pensées ensemble, parfois sur un territoire délimité (une friche industrielle, un centre-ville, un espace portuaire, etc.). En France, Gilles Pinson a participé à construire la notion de « projet urbain » ou « projet de ville », souvent utilisée pour désigner ces ensembles d'action, et définie comme « des processus de requalification et/ou de planification urbaine qui ont pour vocation d'impulser des transformations d'une partie ou de l'ensemble de la ville, de sa forme physique, de sa base économique, mais aussi de son image afin de la positionner de manière favorable dans la compétition inter-urbaine » (Pinson, 2002, p.18). Ces « projets urbains » se rapprochent, dans leurs formes et leurs objectifs, des « politiques urbaines entrepreneuriales » analysées dans les études urbaines critiques. En effet, la notion de « projet urbain » développée par G. Pinson est très proche de l'un des quatre types de politiques urbaines entrepreneuriales distingués par David Harvey¹¹⁶ (1989, p.9), qu'il désigne sous le terme de « stratégies de régénération urbaine » (*urban regeneration strategies*). D'après l'auteur, ces stratégies visent plus particulièrement à la gentrification et au développement de secteurs de l'économie du tourisme et des loisirs, et se traduisent par des actions d'amélioration de l'environnement bâti (requalification des espaces publics, réhabilitation ou production de logements, réaménagement des fronts d'eau et mise en valeur du patrimoine industriel ou portuaire), de construction d'équipements culturels, commerciaux et/ou de loisirs, et d'organisation d'événements festifs ou culturels (*ibid.*). Ces actions typiques des stratégies de régénération urbaine sont notamment observées par D. Harvey dans les politiques locales de villes britanniques et américaines développées durant les décennies 1970 et 1980. Le programme de recherche *Urban Restructuring and Social Polarization of the City* (URSPIC), coordonné par F. Moulaert, E. Swyngedouw et A. Rodriguez propose une enquête empirique sur les projets urbains (« *large-scale urban development projects* ») mis en place dans les quartiers désindustrialisés de treize grandes villes européennes depuis la fin des années 1980, avec un ancrage en études urbaines critiques (Gintrac et Giroud, 2014 ; Swyngedouw, Moulaert et Rodriguez, 2002). Les projets étudiés sont variés, mais leurs objectifs et contenus les rapprochent des politiques de régénération urbaine entrepreneuriales étudiées par D.

¹¹⁶ Avec les politiques économiques d'encouragement à installations d'entreprises (subventions, mise à disposition de locaux, zones franches), les politiques d'attraction de fonctions de commandement métropolitaines et de développement des secteurs économiques à haute valeur ajoutée (investissements lourds dans les réseaux de transports et de communication d'échelle nationale et mondiale, développement de campus universitaires, de zones d'activités tertiaires spécifiques, etc.) et les stratégies d'attraction de fonctions de commandement nationales et internationales, comme des bases militaires (Harvey, 1989, p.9)

Harvey, ce qui illustre la diffusion de ces modèles d'action dans les villes européennes durant cette période.

Cet ensemble d'objectifs et d'actions des politiques urbaines a également été observé et documenté dans d'autres travaux, ce qui suggère des points communs entre ces politiques urbaines étudiées dans des courants de recherches et des pays variés. Les travaux de géographie urbaine et politique portant sur les projets de requalification de centres historiques de villes européennes (Jacquot, 2007 ; Maccaglia, 2009 ; Ter Minassian, 2012) ; ou sur les projets de conversion d'anciens espaces industriels (Demazière et Rodriguez, 1998 ; González, 2011 ; Nicolas, 2014) soulignent ainsi l'émergence, généralement au tournant des années 1990, de stratégies visant à donner une nouvelle impulsion à ces espaces souvent affectés par des dynamiques de déclin. Les projets menés dans les centres historiques s'articulent autour de plusieurs axes d'action, dont la mise en valeur du patrimoine, la requalification du bâti et le remodelage des espaces publics, le soutien à l'animation du centre-ville par l'organisation d'événements ou la promotion de l'artisanat local. La mise en valeur de l'environnement bâti et du patrimoine est un axe prioritaire de ces projets, dont l'un des objectifs est de favoriser la mise en tourisme de ces espaces. Les projets de reconversion d'anciens espaces industriels centraux ou péricentraux visent également au développement d'une filière d'économie culturelle ou touristique, dans l'objectif de changer l'image de la ville, en lui donnant un rayonnement national, voire international. Ces projets urbains consistent le plus souvent en la construction de musées, d'espaces publics animés et en la reconversion de bâtiments industriels, avec l'aide d'architectes renommés. Le projet de reconversion des chantiers navals de Bilbao constitue dans ce domaine une référence (Nicolas, 2014). Les travaux de géographie urbaine sur les villes en décroissance françaises mettent en évidence l'émergence de projets similaires dans les années 1990, mêlant requalification des espaces centraux historiques et mise en patrimoine (Chouraqui et al., 2021), conversion de friches industrielles et régénération par la culture (Albecker et al., 2010 ; Miot, 2012 ; Roth et Cunningham-Sabot, 2016 ; Sala Pala et Morel Journal, 2012). Cette littérature met également en avant l'importance des actions de renouvellement de l'habitat, qui font partie intégrante de stratégies visant la diversification sociale de ces villes (Sala Pala et Morel Journal, 2012).

Ces modèles d'action, documentés aussi bien dans les études urbaines critiques que dans d'autres travaux, se distinguent donc par leurs objectifs de développement économique et de diversification sociale affirmés et par les actions menées, tournées vers la transformation et la valorisation de l'environnement urbain. Les méthodes employées sont également spécifiques. Dès leur émergence, l'une des spécificités soulignées par les études urbaines critiques et les travaux sur les *New Policies* est que ces politiques urbaines sont élaborées et conduites par des coalitions d'acteurs qui dépassent les systèmes politico-administratifs locaux. La logique du partenariat public-privé est ainsi mise en avant par D. Harvey comme un élément constitutif des politiques entrepreneuriales (1989). Les travaux américains sur les coalitions de croissance et les régimes urbains, ainsi que les travaux européens sur les réseaux d'action publique montrent que ces interactions et échanges de ressources entre élus, administrations, acteurs de la société civile et des entreprises ne sont pas nouveaux ni spécifiques aux politiques locales (Le

Galès et Thatcher, 1985 ; Molotch, 1976 ; Stone, 1989). En revanche, les formes et la médiatisation que prennent ces échanges le sont peut-être davantage, car la participation des acteurs extérieurs à la sphère politico-administrative locale est également vue comme un objectif et un apport de ces démarches de projet urbain (Harvey, 1989 ; Pinson, 2002 ; Swyngedouw, Moulaert et Rodriguez, 2002). Une diversité d'acteurs sont ainsi impliqués dans les politiques urbaines d'attractivité, et participent à l'élaboration et à la conduite du projet avec les gouvernements locaux : l'État, des institutions internationales comme l'UE et l'Unesco, les acteurs issus de la société civile et de la sphère économique, les autorités portuaires ou de musées, etc.

L'analyse de ce corpus de travaux variés permet de mettre en avant des mutations dans les politiques urbaines des grandes villes intervenues en Europe et en Amérique du Nord à partir des années 1970. Les études urbaines critiques anglophones ont identifié précocement ce tournant, et ont permis une réflexion théorique alimentée par des enquêtes empiriques sur ces transformations (Harvey, 1989 ; Swyngedouw, Moulaert et Rodriguez, 2002). D'autres courants de recherche en géographie ont permis, grâce à une perspective comparative et à l'emprunt de certaines notions issues des travaux précédents, de rapprocher les politiques urbaines conduites dans plusieurs villes françaises et européennes, en soulignant leurs points communs (Béal et Rousseau, 2014 ; Cauchi-Duval, Béal et Rousseau, 2016 ; Fol, 2012 ; Giroud, 2011 ; Jacquot, 2007 ; Miot, 2012 ; Pinson, 2002 ; Ter Minassian, 2010). L'ensemble de ces travaux permet de montrer qu'il existe un paradigme dominant dans les politiques urbaines à partir de la fin du 20^e siècle, que l'on désigne par la suite comme les politiques urbaines d'attractivité.

1.2. Émergence et diffusion des politiques urbaines d'attractivité : entre logiques localisées et recompositions post-fordistes

L'explication de l'émergence et de la diffusion massive de ce modèle des politiques urbaines d'attractivité à la fin du 20^e siècle est au centre des travaux d'études urbaines critiques. Au sein de ce courant, les auteurs s'inspirent notamment du marxisme et de la théorie de la régulation pour interpréter la diffusion de ce modèle dominant comme une restructuration post-fordiste (Harvey, 1989 ; Swyngedouw, Moulaert et Rodriguez, 2002 ; Swyngedouw, 1989). Selon eux, la diffusion des modèles de politiques urbaines d'attractivité s'explique à la fois par les transformations économiques et des États liées à la crise du fordisme :

- La montée en puissance de ces modèles peut s'expliquer par le développement des modes de production flexibles, qui accroissent les enjeux de localisation des activités et l'organisation de l'économie autour de nœuds urbains (Sassen, 1991 ; Swyngedouw, 1989 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014b) (Chapitre 2). Ces restructurations économiques post-fordistes renforcent la concurrence interurbaine, et placent les objectifs de compétitivité et d'attractivité au centre des agendas urbains. Les gouvernements locaux des villes sont ainsi poussés à développer des politiques leur permettant de renforcer leurs avantages comparatifs (Harvey, 1989) ;

- La diffusion de ces modèles d'action doit par ailleurs se comprendre au regard des transformations de l'État et des politiques publiques intervenues avec la crise du fordisme (Chapitre 2, 1.2.3). Les politiques urbaines d'attractivité font partie intégrante des modes de régulation postfordistes. Leur émergence est permise par les processus de décentralisation du pouvoir, tandis que leur diffusion rapide s'explique sans doute par leur compatibilité avec les processus de raréfaction des ressources financières publiques – ces modèles reposant grandement sur le financement d'acteurs privés (Brenner, 2004 ; Jessop, 1994b ; Swyngedouw, 1989). Ces politiques sont donc caractéristiques des « systèmes d'aménagement 'métropolisés'-réétalonnés » (« *'metropolitanized'-rescaled spatial planning systems* », Brenner, 2004, p.229) qui émergent dans le cadre des restructurations postfordistes.

Au-delà de ces restructurations post-fordistes, décisives pour éclairer l'adoption des modèles de politiques urbaines d'attractivité, les travaux de sciences politiques rappellent l'importance des processus de mise à l'agenda. Si les études urbaines critiques remettent en perspective les choix politiques opérés localement avec des transformations politiques et économiques structurelles, certains travaux de sciences politiques rappellent que ces choix sont aussi construits socialement, par des acteurs variés (Muller, 2018). L'émergence d'une politique publique peut ainsi se comprendre comme le produit complexe de rapports de forces entre des groupes d'intérêts, par un processus de mise à l'agenda, théorisé dans un ouvrage central du champ de l'Analyse des politiques publiques (*Public policy analysis*) américain, *Agenda, Alternatives and Public policies* (Kingdon, 1984). D'après cette théorie, l'apparition d'une « fenêtre politique » (*policy window*) est un moment clé dans l'émergence d'une politique publique. Cette fenêtre apparaît lorsque plusieurs courants (*streams*) se rejoignent : le courant des problèmes (*problem stream*), médiatisés par exemple par la mobilisation d'acteurs ; le courant des politiques (*policy stream*), constitué par les solutions à ces problèmes, formulées par des experts ; et le courant du politique (*political stream*), qui dépend des priorités et contraintes de gouvernement, par exemple les élections (Kingdon, 1984 ; Muller, 2018). Ces mécanismes de mise à l'agenda complexes, résultats de causes structurelles et de mobilisations d'acteurs spécifiques, s'appliquent aussi à l'échelle locale. Ceci est illustré, par exemple, à Palerme, où la mise en place d'une politique de requalification du centre-ville tournée vers des objectifs d'attractivité se comprend par une conjonction d'événements et d'intérêts (Maccaglia, 2009). En 1993, l'introduction des élections municipales au suffrage direct pour les communes de plus de 15 000 habitants en 1993 institue un nouvel enjeu pour les maires des villes italiennes : devenir des « maires-responsables », capables de mener des politiques de développement local et de défendre des résultats. À Palerme, l'orientation des politiques locales vers l'urbanisme peut se comprendre dans ce sens. Le ciblage du centre-ville est choisi en particulier par le maire pour mettre en place son programme politique, qui dénonce la spéculation et la croissance des intérêts privés dans la ville. Cette politique urbaine est aussi adoptée, comme à Naples, car elle permet du même coup d'apporter des réponses politiques au développement de la mafia et des activités illégales en centre-ville. Elle est enfin compatible avec la participation au programme de l'UE Urban 1 (*ibid.*).

Ces travaux permettent de poser que l'émergence de politiques urbaines d'attractivité est liée à des transformations économiques et à une redistribution des pouvoirs vers les niveaux locaux,

mais s'explique aussi par des logiques de mises à l'agenda localisées. Dans ce cadre, et alors que les travaux présentés s'appuient avant tout sur des cas de grandes villes, on peut s'interroger : ce tournant vers des politiques entrepreneuriales à la fin du 20^e siècle existe-t-il dans les villes moyennes françaises ?

1.3. Les politiques urbaines des villes moyennes au lendemain de la crise du fordisme : une transition variable vers les modèles d'attractivité

1.3.1. Une adoption précoce des politiques urbaines d'attractivité dans certaines villes moyennes françaises à partir des années 1980

Plusieurs villes moyennes adoptent des modèles de politiques urbaines d'attractivité à partir de la fin des années 1980, à l'exemple de Troyes, Valenciennes et Dunkerque, dans un mouvement qui semble commun et concomitant à celui des grandes villes européennes présenté plus tôt. Des projets urbains de requalification du centre-ville orientés vers l'attractivité sont par exemple adoptés à Troyes (Dietrich, 2021) et Valenciennes (Dinh, 2018). À Valenciennes, l'élection de J-L. Borloo en 1989 est suivie par l'élaboration d'un projet pour le centre-ville, qui combine amélioration de l'habitat privé, création d'un ensemble immobilier « Cœur de ville » réunissant une galerie commerciale, des bureaux et des appartements sur une friche située en centre-ville, et remodelage des espaces publics, notamment avec l'installation d'une ligne de tramway¹¹⁷. Ce projet s'appuie sur une société d'économie mixte spécialisée dans les opérations de résorption de l'habitat privé dégradé, ainsi que sur une société d'économie mixte présidée par J-L. Borloo pour conduire l'opération immobilière « Cœur de ville », à laquelle sont associées plusieurs acteurs de la promotion immobilière privée (logements et commerces)¹¹⁸. À Troyes, le projet « Centre 2000 »¹¹⁹, mené sous l'impulsion de l'équipe municipale de J-F. Baroin, élu en 1995, est orienté vers la patrimonialisation du bâti médiéval, le remodelage des espaces publics, la piétonnisation et la conversion du patrimoine industriel du centre-ville (Dietrich, 2021). Dans les deux villes, les projets ont pour objectif de lutter contre le déclin démographique et d'améliorer le cadre bâti, en s'appuyant notamment sur l'expertise d'architectes. Les deux projets recourent ainsi à l'agence d'architecture Wilmotte, qui s'internationalise à cette période¹²⁰. Ils s'inscrivent pleinement dans les modèles de politiques urbaines d'attractivité présentés plus tôt, et témoignent de l'influence de ces référentiels de façon précoce dans ces deux villes.

¹¹⁷ Tanche, J., 16/06/2006, « Valenciennes : Le tramway, arme de reconquête de l'espace urbain », *Le Moniteur* ; Ville de Valenciennes et Valenciennes Métropole, Avril 2005, « Convention programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain, Valenciennes 'Quartiers centraux historiques' » ; 13/06/1997, « Valenciennes : Lancement de 'Cœur de ville' », *Le Moniteur*.

¹¹⁸ Ducuing, O., 29/10/2003, « Valenciennes renforce son équipement commercial », *Le Moniteur*.

¹¹⁹ Robert, M., 06/03/1998, « Troyes, symbole du réveil économique », *Les Échos*.

¹²⁰ 13/10/1994, « Les architectes sans frontières », *Les Échos*.

Figure 92 : Le projet Neptune à Dunkerque



Sources : Extraits du Masterplan : "Gallery of Dunkirk Master Plan", Rogers Stirk Harbour + Partners, archello.com ; Photo : J.C. 2017

À Dunkerque, le projet Neptune, lancé en 1989 suite à l'élection de M. Delebarre, peut facilement être relié aux projets de régénération par la culture lancés au même moment dans de nombreuses villes européennes. Il consiste en la reconversion de friches portuaires et de chantiers navals en quartiers résidentiels de front d'eau, incluant des équipements universitaires et culturels, en suivant le *master plan* de l'agence d'architecture de Richard Rogers (Figure 92), qui a conçu le projet de reconversion des docks de Londres (Chouraqui, 2017). Ces trois exemples illustrent l'émergence de projets urbains d'attractivité dans des villes moyennes françaises au poids démographique élevé¹²¹ et gouvernées par des figures politiques nationales. Des exemples similaires d'adoption de logiques de projets urbains d'attractivité existent à Angoulême, où le « maire-entrepreneur » Jean-Michel Boucheron (Pinson, 2020) lance notamment le festival international de la Bande-Dessinée, et à Châlons-en-Champagne, où un projet de requalification du centre-ville est adopté par la municipalité au cours des années 1990 (Chouraqui et al., 2021). La comparaison des politiques urbaines menées à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne à partir des années 1980 montre l'existence de traditions d'action publique en matière d'urbanisme et de planification très variées selon les villes moyennes.

1.3.2. Les politiques urbaines des années 1980 dans les villes étudiées : une période de transition entre une logique d'équipement impulsée par l'État et des logiques entrepreneuriales

Les politiques urbaines menées à Forbach, Blois et Narbonne au cours des années 1980 sont assez similaires, et caractérisées à la fois par des logiques d'équipement appuyées par l'État,

¹²¹ En 1982, l'aire urbaine (AU) de Valenciennes compte 381 000 habitants (20^e plus grande aire urbaine de France à ce recensement), Dunkerque en compte 266 000 (33^e) et Troyes 174 000 (45^e) (INSEE, RP 1982). En comparaison, les villes moyennes identifiées dans le cadre de la thèse se situent entre les rangs n°55 et 173 de la hiérarchie des aires urbaines par nombre d'habitants en 2016.

mais aussi par une dimension entrepreneuriale portée par les gouvernements locaux. Dans ces villes, l'adoption des modèles de politiques urbaines d'attractivité est très partielle et progressive. À Blois, la signature d'un contrat de ville moyenne avec l'État en 1977 donne lieu à un plan d'aménagement urbain nommé « Blois Ville moyenne »¹²², qui cible le centre-ville et les quartiers adjacents, dans lesquels sont réalisées 11 opérations d'équipement et d'urbanisme (Hamelin, 2020). Bien que ce plan ait un nom, il n'est pas médiatisé comme un ensemble cohérent, par exemple dans le bulletin municipal¹²³. Les différentes opérations visent l'accessibilité, le niveau d'équipement et le cadre bâti de la ville : des lycées, parkings souterrains et rues piétonnes sont aménagés, et une Halle Maraîchère futuriste est bâtie sur la place Jean Jaurès¹²⁴. Des équipements plus rares sont également créés, comme la Halle aux Grains, située sur la même place, qui est convertie en centre culturel. La ville bénéficie aussi de politiques d'équipement mises en place par l'État depuis les années 1970, qui donnent lieu à l'installation d'un hôpital en 1978 et à la construction d'une piscine dans le cadre du plan 1000 piscines. On pourrait donc qualifier ces actions d'aménagement et d'urbanisme diverses de politiques d'équipement et d'encadrement de la croissance urbaine, assez classiques de la période fordiste, menées d'abord essentiellement par l'État, puis par la municipalité avec l'appui de l'État dans le cadre des contrats de Villes moyennes. Le cas de Forbach montre une dynamique assez similaire : la signature du contrat de ville moyenne à la fin des années 1970 et l'inscription dans un projet Malraux pour les Maisons de la Culture permet à la Ville d'installer un cinéma et un Centre d'Action Culturel en centre-ville, ainsi qu'une piscine dans un quartier périphérique¹²⁵. Dans le centre-ville, les espaces publics sont réaménagés, plusieurs rues sont piétonnisées et des parkings sont installés à ses abords. Ces similitudes entre Forbach et Blois s'expliquent avant tout par le fait que ces dynamiques d'aménagement et d'équipement sont impulsées par l'État, de façon centralisée. À Forbach, cette logique n'est cependant pas uniquement appuyée par l'État, puisque Les Houillères du Bassin Lorrain, entreprise nationalisée d'extraction du charbon, œuvrent également pour l'équipement de la ville. Ce sont ainsi les Houillères qui créent et administrent l'hôpital inauguré en 1981 à Forbach ; le Centre d'Action Culturel est quant à lui géré par l'Action culturelle du Bassin Houiller.

Narbonne ne bénéficie pas d'un contrat de ville moyenne, mais de la politique de déconcentration universitaire, des grands aménagements littoraux réalisés en Languedoc-Roussillon (Merlin, 2002) et d'un appui de l'État pour l'entretien du patrimoine de la ville. Entre 1963 et 1983, deux des sept stations balnéaires construites dans le cadre du Plan Racine sont localisées dans l'agglomération de Narbonne : Gruissan et Port-Leucate. Le port de Port-la-Nouvelle est construit à la même période, et la ville bénéficie également des schémas directeurs sectoriels routiers lancés à partir de 1971¹²⁶. Une politique d'équipement municipale est conduite par la Ville de Narbonne, qui construit plusieurs équipements sportifs, ainsi qu'un parc

¹²² Archives de Blois, 2013, « Une halle maraîchère en forme de chou-fleur à Blois ! », *Docs du mois*, archives-blois.fr

¹²³ Examen des bulletins municipaux numérisés par les Archives de Blois sur la période 1975-1989

¹²⁴ Archives de Blois, 2015, « La Halle aux grains », *D'Hier à aujourd'hui*, archives-blois.fr

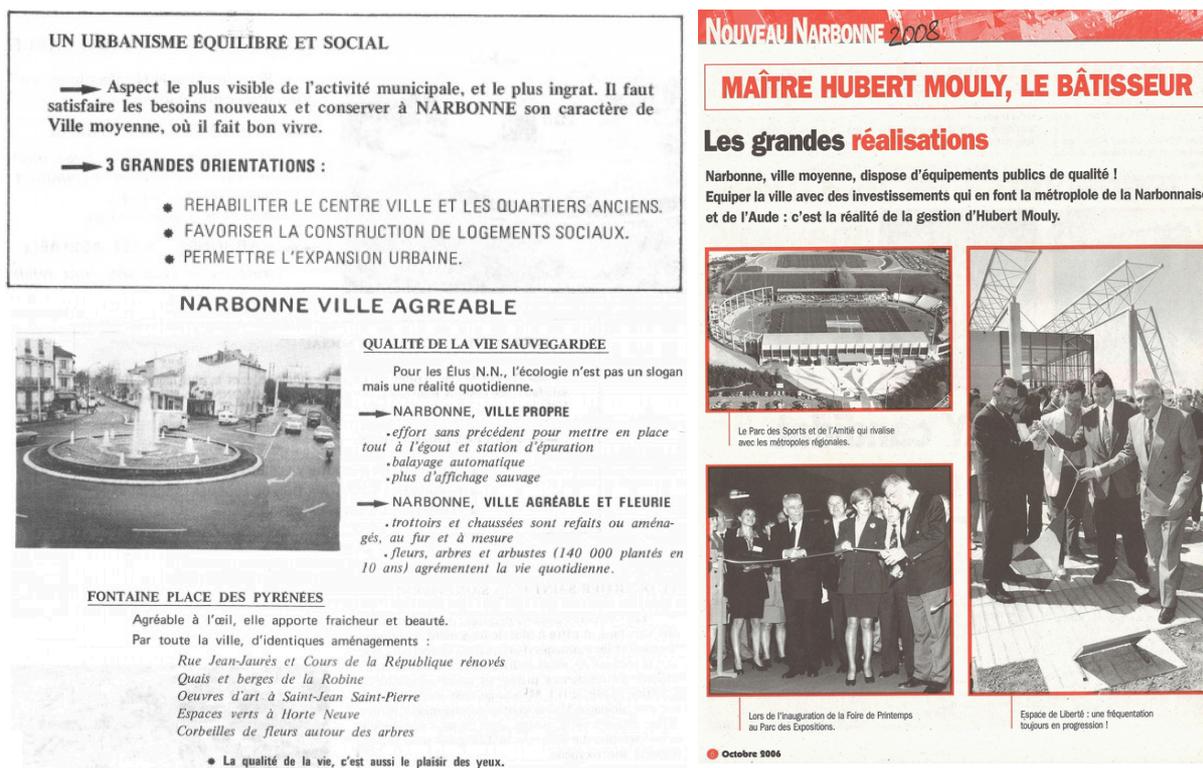
¹²⁵ Jean-Marie Helwig, 2012, « Repères Urbains, architecturaux et paysagers à Forbach », Plaquette de la Maison de l'Architecture de Lorraine et de Castel Coucou

District Forbach Portes de France, 1989, « Le district Forbach Portes de France, au cœur de l'Europe », Plaquette

¹²⁶ Merlin, 2002 ; Bulletin municipal de Narbonne, 1981

des expositions autour de 1985¹²⁷. Au cours des années 1980, la Ville engage également une politique d'amélioration des espaces publics, de démolition de logements dégradés et de construction de logements sociaux en centre-ville. Cette politique s'accompagne de travaux de réhabilitation et de mise en valeur du patrimoine, soutenus par l'État et en particulier la DRAC (Figure 93).

Figure 93 : La politique d'équipement et d'amélioration du centre-ville de Narbonne



Sources : à gauche : extrait du bulletin municipal de l'été 1981, à droite : extrait du bulletin du Nouveau Narbonne d'Octobre 2006 (Bilan sur les réalisations d'Hubert Mouly), documents mis en ligne par l'association Les Amis d'Hubert Mouly

Encadré 7 : Le mouvement politique « Nouveau Narbonne »

Le Nouveau Narbonne est une association créée en 1970 et qui participe aux élections municipales de 1971 avec pour représentant Hubert Mouly, avocat originaire de la ville. Lors de la campagne, le Nouveau Narbonne se présente comme une alternative au Parti socialiste, qui domine la vie politique municipale depuis la fin du 19^e siècle. Si le Nouveau Narbonne se définit comme un mouvement apolitique, on peut néanmoins le situer à droite. À sa création, l'association critique en effet fortement l'idéologie socialiste et dénonce la gestion de la municipalité par ce parti, qui entraînerait la ville de Narbonne dans la « décadence »¹²⁸. Ce mouvement dénonce le cumul des mandats et la logique de parti, et propose de construire une

¹²⁷ Bulletin municipal de septembre 1997, mis en ligne par l'association les Amis d'Hubert Mouly

¹²⁸ « Nouveau Narbonne pour l'expansion de la cité », Bulletin de campagne de février 1971, document mis en ligne par l'association Les Amis d'Hubert Mouly

politique municipale autour d'enjeux et de préoccupations uniquement locales : « Une mairie doit être conduite comme une entreprise, ses dirigeants doivent être des administrateurs compétents et efficaces : des hommes qui acceptent, quelle que soit leur tendance politique personnelle, de travailler ensemble au bien commun de la cité »¹²⁹.

Depuis la création du mouvement en 1970, trois maires revendiquant leur rattachement au Nouveau Narbonne se sont succédé à la tête de la municipalité. Hubert Mouly a en effet été maire de 1971 à 1999 sous cette étiquette, reprise par Michel Moynier entre 1999 et 2008, puis par Didier Mouly, fils d'Hubert Mouly, et maire de Narbonne depuis 2014¹³⁰.

Dans les trois villes, cette politique équipementière souvent centralisée est néanmoins doublée d'une stratégie plus entrepreneuriale de développement économique, portée par les gouvernements locaux. À Blois, cette stratégie se traduit par des aménagements d'infrastructures permettant l'accueil d'activités industrielles, une mobilisation municipale pour favoriser les implantations ou extensions d'entreprises, afin de « permettre l'augmentation du potentiel économique de la ville et d'élargir le marché de l'emploi »¹³¹, et une mobilisation pour l'obtention de fonctions universitaires, qui se traduira au cours des années 1980 par l'implantation d'une antenne universitaire. Une stratégie très similaire est portée à Narbonne, où deux zones d'activités économiques périphériques sont aménagées par la municipalité au cours des années 1980 (Croix-Sud et La Coupe)¹³². À Forbach, la situation est plus complexe puisque cette posture entrepreneuriale est étroitement liée aux dynamiques de désindustrialisation et au soutien de l'État pour la reconversion économique du territoire. On note tout de même une posture entrepreneuriale du District Forbach Porte de France, qui transparaît dans une plaquette promotionnelle à l'adresse de futurs habitants et entreprises (Figure 94). Rédigée en français et allemand¹³³, ce document présente l'ensemble des équipements nouvellement créés :

« En un quart de siècle, grâce au dynamisme de sa municipalité, Forbach, ville martyre, a pansé ses 'plaies', et se tournant résolument vers l'avenir, s'est équipée à une vitesse vertigineuse. C'est maintenant une ville où il fait bon vivre, avec sa zone piétonne, ses quartiers périphériques rénovés et disposant de leurs propres équipements socioculturels et sportifs, son centre culturel, ses six salles de cinéma, sa piscine, ses gymnases, ses collèges et lycées ».

« Le district Forbach Portes de France, au cœur de l'Europe », 1989.

¹²⁹ Ibid.

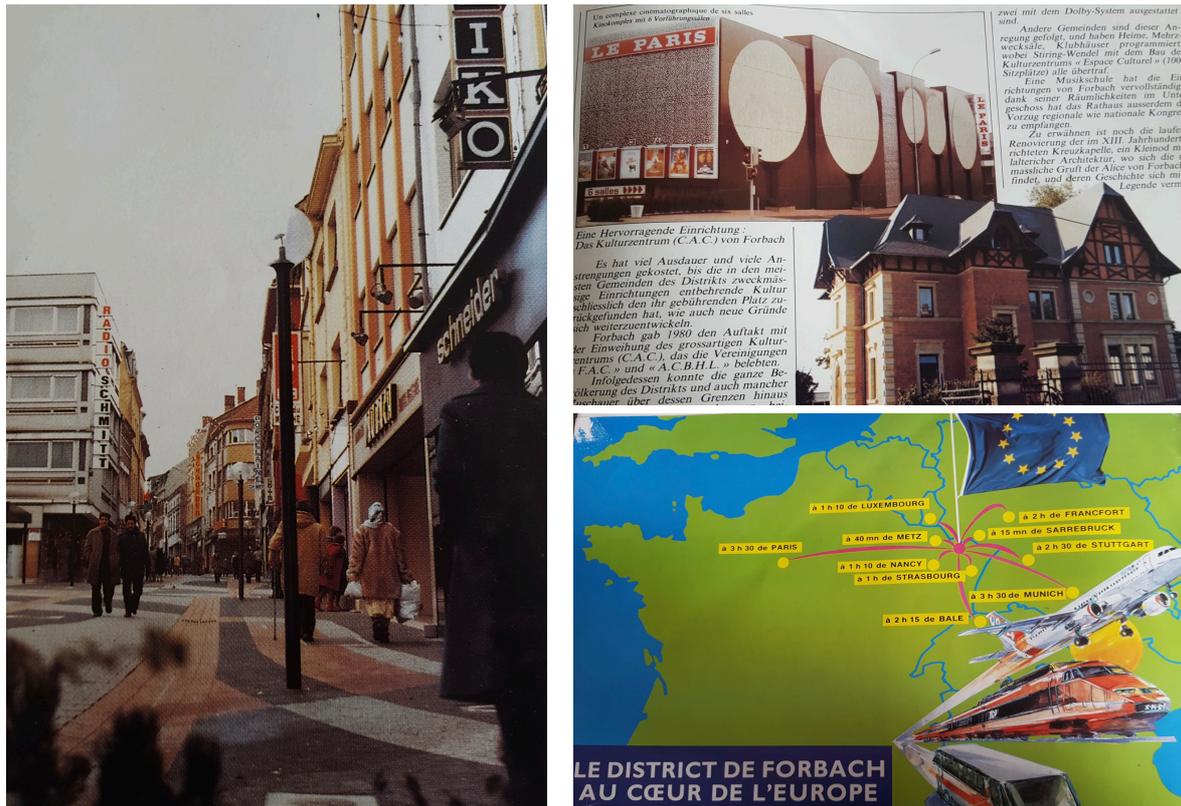
¹³⁰ 16/12/2021, « Nouveau Narbonne fête ses 50 ans de "destins liés" avec la ville », *L'Indépendant*

¹³¹ Bulletin municipal de juin 1980, Archives de Blois

¹³² Bulletin municipal de l'été 1981, mis en ligne par l'association les Amis d'Hubert Mouly

¹³³ District Forbach Portes de France, 1989, « Le district Forbach Portes de France, au cœur de l'Europe », Plaquette

Figure 94 : Un discours entrepreneurial sur les équipements de Forbach (1989)



Source : Extrait de la plaquette de promotion « Le District de Forbach au cœur de l'Europe », District de Forbach, 1989

Cette politique d'équipement semble plus généralement faire partie intégrante d'une politique de développement économique et de reconversion, puisqu'à la même période une zone industrielle est créée à proximité de la frontière allemande, avec l'appui du fonds d'industrialisation du Bassin Houiller, apporté par l'État suite à la fermeture progressive des Houillères (Chouraqui, Cocagne et Rousseaux, 2017). En 1988, une SEM locale rattachée au District est créée¹³⁴. Spécialisée dans l'immobilier d'entreprise, sa première réalisation est le Technopôle Forbach-Sud, réalisé avec le concours financier du département (*ibid.*). Dans les années 1980, Forbach, Blois et Narbonne bénéficient donc d'un appui de l'État qui leur permet de renforcer leur niveau d'équipement, mais élaborent dans le même temps une politique de développement économique. Des politiques d'attractivité émergent donc progressivement au cours des années 1980, et coexistent dans un premier temps avec les politiques urbaines permises par une impulsion étatique.

La situation de Soissons est différente. La ville bénéficie de la politique de déconcentration universitaire au cours début des années 1960 (un IUT est construit en périphérie), ainsi que de l'amélioration du réseau routier à l'est de la ville et de la réhabilitation de son hôpital, au cours des années 1980. Elle n'est cependant ni ciblée par un Contrat de ville moyenne, ni par des politiques d'aménagement particulières au cours des années 1980, et ce n'est qu'en 1995 que le

¹³⁴ Mittleberger, P., 17/12/2020, « La SEML, victime collatérale de Partnair Industries », *Le Républicain Lorrain*

contournement de la ville par voie rapide est achevé. On note l'installation d'industries au cours des années 1980 aux abords de la ville, mais celle-ci prend plutôt la forme d'un mitage spontané que celle d'un aménagement de zones d'activités planifié¹³⁵, et laisse donc penser à l'absence d'une stratégie de développement économique municipale, dont on ne trouve pas non plus de trace dans la presse locale de l'époque. La ville, détruite en partie pendant la première guerre mondiale et reconstruite à l'entre-deux-guerres, ne connaît pas non plus de modifications de l'aménagement de son centre-ville à cette période. Une politique municipale de valorisation du patrimoine est cependant conduite depuis les années 1950, et se traduit par la création d'un musée en 1952 et son inscription en 1988 comme ville d'Art et d'Histoire.

Les politiques des années 1980 se partagent donc entre logiques d'aménagement impulsées par l'État et l'esquisse de stratégies entrepreneuriales portées par les acteurs politiques locaux. Cette impulsion de l'État semble néanmoins décisive, puisqu'il est très difficile de documenter les politiques urbaines de Soissons, qui n'a pas bénéficié d'un soutien de l'État aussi important que les trois autres villes étudiées.

1.3.3. Les années 1990 : des trajectoires distinctes en matière de politiques urbaines selon les cas d'étude, entre adhésion au paradigme de l'attractivité et politiques hybrides héritées du fordisme

Encadré 8 : À Blois, des politiques urbaines impulsées par deux figures politiques nationales

Pierre Sudreau a été maire de Blois de 1971 à 1989. Durant cette période, il a été député du Loir-et-Cher (1967-1981), Président de la région centre (1976-1979) et Ministre de la Construction sous la présidence de Charles de Gaulle (1958-1962)¹³⁶. Durant l'ensemble de ces mandats, il a été membre de différents partis centristes (principalement, l'Union centriste, puis l'Union pour la démocratie française). Au cours de son mandat de Ministre de la Construction, il a principalement participé à l'aménagement de la région parisienne (réseau RER, résorption de l'habitat insalubre à Paris) et aux premières réflexions sur les politiques d'aménagement du territoire¹³⁷.

Jack Lang a été maire de Blois entre 1989 et 2000. Au cours de la présidence de F. Mitterrand, il a été Ministre de la Culture pendant 12 ans, et a eu un rôle clé dans le développement des politiques nationales de la culture (doublement du budget du ministère sous son mandat, création de services déconcentrés de la culture, mise en place de multiples politiques de soutien à la déconcentration et au développement de l'art dramatique)¹³⁸. Dans ses mandats de maire de Blois, il place également le développement universitaire et culturel au centre des politiques urbaines.

¹³⁵ Analyse d'images satellites sur la période 1975-1990, Remonterletemps.ign.fr

¹³⁶ Gallet, P. 2004, « Archives de Pierre Sudreau », Répertoire numérique détaillé (91AJ/1-91AJ/39) des Archives nationales

¹³⁷ Ibid.

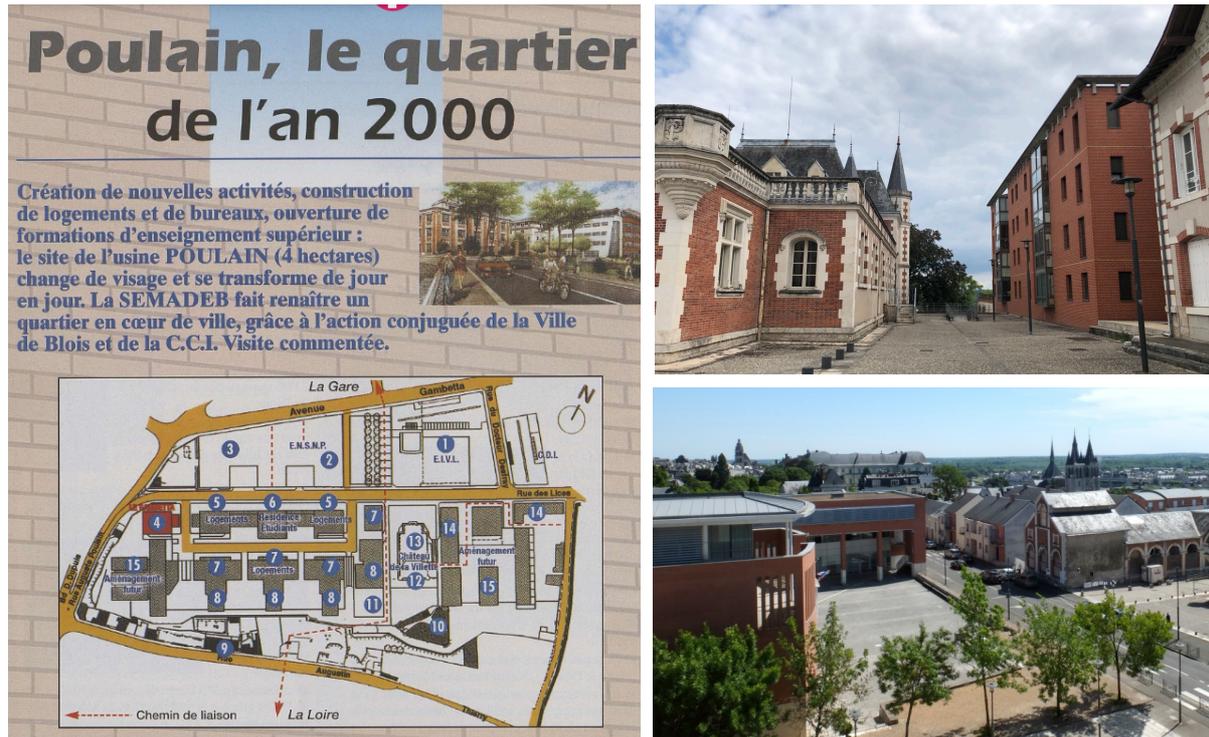
¹³⁸ Profit, G., 2019, « Archives des cabinets de Jack Lang, Ministre de la Culture (1981-1986, 1988-1992), puis Ministre de la Culture et de l'Éducation nationale (1992-1993) », *Synthèse méthodique des Archives nationales*

Au cours des années 1990, les trajectoires des politiques urbaines des villes étudiées se distinguent, et traduisent une adhésion aux modèles d'attractivité à des rythmes et selon des modalités différentes. Des quatre villes étudiées, Blois est celle où la tradition d'intervention est la plus forte en matière d'aménagement et d'urbanisme, avec une succession de projets portés par les équipes municipales, et accompagnés par des dispositifs nationaux. Une politique d'aménagement et d'urbanisme orientée vers l'attractivité s'affirme lors de l'élection de J. Lang (PS) en 1989. La Place Jean Jaurès est à nouveau remaniée en 1992, afin d'y installer l'antenne et la bibliothèque universitaires, avec des financements du plan Université 2000 (Chapitre 2, Un processus appuyé par les politiques publiques^{2.1.2}). Le quartier de la gare fait l'objet d'un projet de reconversion de la friche de l'usine Poulain en un quartier tourné vers la formation supérieure et le tertiaire (Figure 95). À partir de 1994, ce secteur est transformé : l'école d'ingénieurs du Val de Loire est créée grâce à un financement de la Ville, de la CCI, du département et de la Région : l'école nationale supérieure de la nature et du paysage, qui dépend de l'université de Tours, est également implantée dans le quartier. Des locaux sont laissés vacants pour l'accueil d'autres formations, et des bureaux sont également construits, ainsi que des résidences étudiantes et des logements. Les opérations de la Place Jean Jaurès et de la friche Poulain sont pensées ensemble, afin de donner une nouvelle impulsion au centre urbain : « Trois pôles forts seront ainsi définis : le centre-ville, pôle commercial et artisanal, la Halle aux Grains, l'université et la bibliothèque, pièces maîtresses du pôle culturel et enfin, le quartier de la gare »¹³⁹. Ces opérations sont menées par la Ville avec l'appui d'une SEM locale créée durant cette période. S'ils peuvent faire l'objet de financements apportés par l'État, ces projets traduisent une structuration de politiques urbaines à l'initiative de la Ville. Une politique de développement culturel accompagne ces opérations d'aménagement (création de la première Scène actuelle de France en 1994 dans un ancien entrepôt d'électrification, création de deux musées, de festivals, mesures de protection patrimoniale, aménagement des jardins royaux par Gilles Clément). L'ensemble de ces opérations d'urbanisme¹⁴⁰, pensées en cohérence, traduit l'adoption progressive des modèles de projets urbains (Pinson, 2002) d'attractivité à Blois, sous l'impulsion de l'équipe municipale de J. Lang à partir de 1989, et rapproche cette ville des exemples de villes moyennes ayant précocement adopté ces modèles mentionnés plus tôt, comme Dunkerque, Valenciennes ou Troyes.

¹³⁹ "Poulain, le quartier de l'an 2000", Blois Magazine, Janvier-février 1998

¹⁴⁰ On définit les opérations d'urbanisme au sens du code de l'urbanisme (article L300-1), c'est à dire comme des actions de transformation de l'environnement bâti ou non bâti qui permettent de mettre en œuvre ces projets urbains ou des politiques urbaines variées.

Figure 95 : La conversion de la friche de la chocolaterie Poulain



Sources : "Poulain, le quartier de l'an 2000", Blois Magazine, Janvier-février 1998 ; Photographie : en haut : J. Chouraqui 2021, en bas : CAUE 41

Dans les trois autres villes étudiées, à Soissons, Forbach et Narbonne, les politiques urbaines menées au cours des années 1990 sont assez éloignées des projets urbains de régénération par la culture portés à Blois, Dunkerque, Valenciennes ou dans d'autres villes françaises et européennes, généralement de plus grande taille. Le besoin de convertir les espaces industriels en friche semble néanmoins mis à l'agenda local à Soissons et Forbach. Dans ces deux villes, des opérations de transformation d'anciens quartiers industriels situés à proximité immédiate du centre-ville sont en effet conduites à cette période. Mêlant dans les deux cas habitat dégradé et petits entrepôts, ces espaces sont transformés en quartiers résidentiels comprenant quelques équipements de proximité (parcs, commerces et services). D'initiative publique¹⁴¹, ces opérations sont menées progressivement : l'analyse de photographies aériennes montre une requalification « parcelle à parcelle », sur une durée de plus d'une quinzaine d'années pour chacune des opérations, qui se déroulent sur des superficies pourtant assez restreintes (respectivement 6,5 et 5,7 hectares)¹⁴². Démarrée en 1994 et achevée autour de 2010, la ZAC Spicheren-Nationale à Forbach a ainsi donné lieu à la démolition de petits bâtiments industriels, au percement d'une rue, à la construction d'équipements, parkings et logements. La requalification des Berges de l'Aisne à Soissons a quant à elle démarré au tournant des années 1990, et s'est déroulée en plusieurs phases, pour s'achever en 2016. L'essentiel du projet a été mené après 2010 (2.2), mais une première portion des berges a été transformée entre 1990 et 2006. Ce secteur comprend des quais de déchargement inutilisés et transformés en un parc au

¹⁴¹ Berges de l'Aisne : Entretien n°1 avec un agent de la communauté d'agglomération de Soissons, 19/05/2021
ZAC Nationale-Spicheren : Mémoire sur Forbach réalisé à l'Université de Lorraine en 1993, consulté au CAUE de Moselle le 16/02/2017

¹⁴² Par comparaison, la friche Poulain à Blois a une superficie de 6 hectares et a été requalifiée en 8 ans.

milieu des années 1990, ainsi que des friches de petites industries et d'abattoirs, démolis progressivement et remplacés par des logements collectifs et individuels dans le cadre d'une procédure de ZAC mise en place entre 1998 et 2002¹⁴³. De telles opérations d'urbanisme ne s'observent pas à Narbonne, ce qui peut s'expliquer avant tout par le fait que cette ville n'a pas connu la même histoire industrielle que Soissons ou Forbach, et que les besoins de conversion d'un tissu industriel n'existent pas.

À Soissons, cette opération est isolée et les politiques urbaines des années 1990 ne semblent pas répondre à des objectifs d'ensemble : il s'agit ainsi de convertir le tissu urbain pour l'associer à de nouveaux usages, sans pour autant viser un objectif de renforcement de l'attractivité de la ville plus large. Ceci peut s'expliquer par l'instabilité politique qu'a connue la ville au cours de cette période. En 1995, Emmanuelle Bouquillon (UDF) succède à Bernard Lefranc (PS), député-maire socialiste de Soissons depuis 1977 (Encadré 5). La maire, qui cumule également des fonctions de députée, démissionne en 2000, du fait de difficultés à la fois personnelles et au sein de son équipe municipale¹⁴⁴. À Forbach, la ZAC Spicheren-Nationale s'articule quant à elle avec un projet plus large d'amélioration du centre-ville inscrit dans le Plan d'occupation des sols de 1993. Ce projet de centre-ville combine une OPAH, un projet de mise en souterrain de l'avenue Saint-Rémy, la construction d'une médiathèque, de parkings et l'amélioration des espaces publics. L'un des objectifs est notamment d'attirer à nouveau des habitants dans le centre-ville en améliorant le cadre de vie¹⁴⁵. Ce projet se rapproche donc à plusieurs égards des projets urbains d'attractivité ciblant les centres historiques observés dans de nombreuses villes européennes, ainsi qu'à Troyes et Valenciennes. Néanmoins, les réalisations sont moins nombreuses à Forbach, puisque l'avenue Saint-Rémy ne sera pas transformée, et l'OPAH ne donne pas lieu à une restructuration importante du tissu urbain dégradé en centre-ville.

À Narbonne, le projet d'amélioration du centre-ville et de valorisation du patrimoine se poursuit au cours des années 1990, et peut également être rapproché de ces modèles, bien que les réalisations y soient assez ponctuelles : la place entourant l'hôtel de ville est ainsi réhabilitée en 1997¹⁴⁶, le parvis de la gare fait l'objet d'une réfection en 1998¹⁴⁷ et une OPAH donnant lieu à peu de transformations est lancée au cours des années 1990¹⁴⁸. En parallèle, la politique équipementière municipale est prolongée par la construction d'une médiathèque et d'un second complexe de sports et de loisirs. Il n'y a donc pas d'évolution fondamentale entre les politiques des années 1980 et 1990, et les politiques urbaines sont toujours marquées par une transition entre des objectifs de régulation de la croissance (logiques d'équipements et de gestion du patrimoine) et d'attractivité.

A Soissons, Forbach et Narbonne, les politiques de développement économique conduites dans les années 1990 poursuivent des objectifs similaires à celles mises en place dans les années 1980. À Narbonne, un pôle de recherche et d'innovation autour d'une antenne de l'INRA est ainsi

¹⁴³ La ZAC de l'Île de la Meule, initiée par la Ville de Soissons et concédée à la SAIEM Soissonnaise d'habitat (Site internet de la Soissonnaise d'habitat)

¹⁴⁴ Forcari, C., 28/01/2000, « A Soissons, le mandat de la maire était devenu un enfer. Contestée dès son arrivée à l'hôtel de ville en 1995, Emmanuelle Bouquillon (DL) a fini par démissionner », *Libération*

¹⁴⁵ Mémoire sur Forbach réalisé à l'Université de Lorraine en 1993, consulté au CAUE de Moselle le 16/02/2017

¹⁴⁶ Bulletin municipal de septembre 1997, mis en ligne par l'association Les Amis d'Hubert Mouly

¹⁴⁷ Analyse d'images aériennes sur remonterletemps.ign.fr

¹⁴⁸ Entretien n°18 avec un agent de la Ville de Narbonne, 24/06/2021 ; Entretien n°15 avec un agent de la CA de Narbonne, 25/06/2021

mis en place¹⁴⁹. À Soissons et Forbach, on note également la poursuite d'une politique de développement économique, qui se traduit essentiellement par la mise à disposition de zones d'activités en périphérie.

Dans ces trois villes, le paradigme du projet urbain visant à transformer la ville pour la rendre attractive et renforcer sa position dans la compétition urbaine semble approprié de manière partielle par les gouvernements locaux au fil des années 1990. Les politiques urbaines de ces villes combinent alors des projets d'équipement, de développement économique et d'amélioration de certains quartiers de la ville qui présentent une dimension entrepreneuriale, mais ne se rattachent pas pleinement aux modèles de politiques urbaines d'attractivité identifiés par la recherche à cette période. En particulier, les opérations réalisées sont souvent modestes en nombre et en superficie, et ne visent pas à renforcer le rayonnement de la ville à large échelle. Ceci contraste avec la stratégie adoptée à Blois, qui se dote d'équipements de rayonnement national, dans le cadre d'un projet de ville tourné vers la régénération par la culture. Les politiques urbaines de Soissons, Forbach et Narbonne menées dans les années 1990 constituent ainsi des exemples « hors-champ » (*off the map*) des études urbaines, difficiles à qualifier, car assez absents de la littérature, très focalisée sur les villes globales (Robinson, 2002). Ils montrent en tous cas que les modèles d'attractivité et de projet urbain ne font pas systématiquement référence dans les villes moyennes étudiées à la fin du 20^e siècle. Ceci illustre donc que les restructurations économiques et politiques post-fordistes sont des conditions nécessaires à l'émergence de ces politiques urbaines d'attractivité, mais non suffisantes (1.2). Les processus de mise à l'agenda et les ressources politiques à disposition des acteurs locaux semblent être des facteurs clés, puisque ce sont les différences principales constatées entre les villes moyennes qui adoptent précocement ces modèles, et les autres¹⁵⁰.

2. La diffusion progressive de modèles de politiques urbaines d'attractivité au sein des villes moyennes à partir des années 2000

2.1. Vers une standardisation des politiques urbaines d'attractivité ?

2.1.1. Circulation et homogénéisation des politiques urbaines : un champ de recherche constitué, mais encore largement structuré autour de l'étude des métropoles des Nord

L'émergence et la diffusion des politiques urbaines d'attractivité ont d'abord été appréhendées, on l'a vu, au regard des transformations économiques et de l'État intervenues dans la seconde moitié du 20^e siècle. Cette diffusion a également été analysée comme résultant de dynamiques de standardisation, d'imitation et de reproduction des politiques urbaines entre villes. Plusieurs travaux insistent sur l'homogénéité des politiques urbaines d'attractivité dès leur émergence, avec l'idée que cette compétition interurbaine favorise l'adoption de politiques similaires, en vue de produire des « offres » urbaines concurrentielles (Demazière et Rodriguez, 1998 ; Harvey, 1989). Harvey évoque ainsi dès 1989 l'idée d'une « reproduction en série » (p.10-11)

¹⁴⁹ 06/12/1991, « Un CRITT sur l'environnement des IAA à Narbonne », *Les Échos*

¹⁵⁰ Ces ressources seront analysées plus précisément dans le chapitre 6.

des projets de centres culturels et de loisirs, des développements immobiliers en fronts d'eau et de projets commerciaux d'une ville à l'autre. Ces mécanismes d'imitation sont alimentés par la concurrence entre villes, dans le cadre d'une course permanente à l'innovation :

*“many of the innovations and investments designed to make particular cities more attractive as cultural and consumer centers have quickly been imitated elsewhere, thus rendering any competitive advantage within a system of cities ephemeral. (...) Local coalitions have no option, given the coercive laws of competition, except to keep ahead of the game thus engendering leap-frogging innovations in lifestyles, cultural forms, products and services mixes, even institutional and political forms if they are to survive. The result is a stimulating if often destructive maelstrom of urban-based cultural, political, production and consumption innovation.”*¹⁵¹

David Harvey, 1989, p.12

À partir des années 2000, l'étude d'autres mécanismes favorisant la convergence et la standardisation des politiques urbaines au niveau mondial et national se développe (Béal, Epstein et Pinson, 2015 ; McCann, Ward et Cochrane, 2011 ; Pinson, 2009 ; Pinson et Reigner, 2012 ; Reigner, Brenac et Hernandez, 2013). Ces travaux font en particulier le constat d'une accélération et d'une internationalisation de la diffusion des politiques urbaines d'attractivité, qui conduiraient à leur standardisation. Cette circulation accélérée est appréhendée au regard de nouveaux acteurs et pratiques des gouvernements urbains, qui favorisent les mécanismes d'imitation et de diffusion de « bonnes pratiques » à l'échelle mondiale : le rôle des consultants et experts internationaux ainsi que la mise en place de réseaux d'échanges d'expériences entre villes de différents pays ont par exemple été étudiés (Galimberti, 2019). Parmi ces experts internationaux, Richard Florida a été particulièrement influent. Ses travaux sur les classes créatives et l'effet du cadre de vie sur leur attraction au sein des villes ont en effet donné une légitimité aux modèles de politiques urbaines d'attractivité. Plus loin, Richard Florida a lui-même participé à diffuser ces modèles par de nombreuses interventions dans la presse américaine¹⁵² et par ses activités de conseil en stratégie menées auprès de nombreuses villes à travers le cabinet international *Creative Class Group*. En France, la montée en puissance du recours des collectivités locales à l'ingénierie privée en urbanisme a été étudié dans deux thèses récentes (Bataille, 2020 ; Lacroix, 2019), qui soulignent également le rôle de ces acteurs dans les mécanismes d'imitation et de reproduction des politiques urbaines (Bataille et Lacroix, 2019). Enfin, le rôle des politiques nationales ou européennes dans la convergence des modèles de politiques urbaines a également fait l'objet de plusieurs recherches (Béal, Epstein et Pinson, 2015 ; Gourdon, 2021 ; Lécuyer, 2022). Les travaux de P. Gourdon et J. Lécuyer démontrent en particulier que ces canaux de circulation favorisent la convergence des modèles d'action dans

¹⁵¹ « bon nombre des innovations et des investissements destinés à rendre certaines villes plus attrayantes en tant que centres culturels et de consommation ont rapidement été imités ailleurs, rendant ainsi éphémère tout avantage concurrentiel au sein d'un système de villes. (...) Les coalitions locales n'ont pas d'autre choix, étant donné les lois coercitives de la concurrence, que de rester dans la course, ce qui engendre des innovations rapides dans les modes de vie, les formes culturelles, les combinaisons de produits et de services, voire les formes institutionnelles et politiques, si elles veulent survivre. Il en résulte un tourbillon stimulant, quoique souvent destructeur, d'innovations culturelles, politiques, de production et de consommation en milieu urbain ».

¹⁵² Voir par exemple : Florida, R., 2012 “What Draws Creative People? Quality of Place”, *Urbanland* ; Florida, R., 2009, “Why certain cities attract gen Ys”, *Bloomberg Business Week*

les petites villes et les bourgs, qui sont eux aussi concernés par ces mouvements d'uniformisation des politiques urbaines.

Si les flux d'informations et les canaux de diffusion de ces modèles de politiques urbaines ont été particulièrement étudiés, d'autres travaux mettent l'accent sur la permanence d'un ancrage territorial dans l'élaboration des politiques urbaines, malgré cette accélération et cette mondialisation des circulations (Bourdin et Idt, 2016 ; McCann et Ward, 2011). La notion d'assemblage, empruntée à un travail de Deleuze et Guattari (1987), a été reprise pour étudier ces circulations, et souligner que chaque localité sélectionne, s'approprie et juxtapose ces flux de bonnes pratiques de façon singulière et dépendante des intérêts locaux (McCann et Ward, 2011). K. McCann et E. Ward invitent ainsi à étudier le maintien des logiques territorialisées et fixes dans ces circulations, souvent appréhendées uniquement comme des flux, dans le cadre d'un récit plus général sur la dissolution des territoires dans la mondialisation (*ibid.*). Dans la lignée de cette proposition, Jennifer Robinson propose d'étudier les rapports de pouvoir qui transparaissent dans ces circulations et leur analyse (2011). Elle souligne que les études portant sur les transferts des modèles de politiques urbaines cherchent à établir des trajectoires de circulation avec un point de départ, d'arrivée et un sens établi, qui assignent des positions d'innovation pour certaines villes et de reproduction pour d'autres. Elle signale que ces travaux sous-estiment particulièrement les capacités d'appropriation et d'adaptation des modèles dans les villes du Sud du fait de certains postulats sur leur manque d'autonomie (Robinson, 2011). Ces villes seraient ainsi essentiellement des lieux d'imitation et d'adoption de modèles issus de villes globales du Nord, dans un schéma de diffusion depuis le nord vers le Sud. Elle propose de penser la dimension spatiale de ces circulations à travers des notions plus larges et moins orientées, comme celle de réseau d'échange de politiques (*network of policy exchange*) et de multidirectionnalité (*multidirectionality*). Plus largement, sa proposition consiste à s'interroger sur les raisons expliquant ces formes spatiales dans la diffusion des modèles de politiques urbaines, par l'analyse des "*spatial and power-laden processes that support certain proximities or distancing in the world of policy formation, which enable certain ideas to be invented, put into motion, and appropriated or not*" (*ibid.*, p.28)¹⁵³.

Si son propos porte sur les différences Nord/Sud, il semble particulièrement pertinent de le transposer à la question de la diffusion des modèles de politiques urbaines d'attractivité au sein de la hiérarchie urbaine. Les villes petites et moyennes sont en effet souvent présentées comme des lieux de reproduction de modèles standardisés de politiques urbaines issus des métropoles (Bell et Jayne, 2006 ; Delpirou, 2019). Pourtant, l'essentiel de la recherche sur la standardisation des politiques urbaines porte avant tout sur des cas de très grandes villes. L'étude de l'émergence des politiques urbaines d'attractivité dans les quatre études de cas contredit d'emblée cette idée de diffusion du haut vers le bas de la hiérarchie urbaine (1.3). En suivant les pistes présentées plus haut, la diffusion des modèles de politiques urbaines d'attractivité dans les années 2000 au sein des villes moyennes sera étudiée au travers de plusieurs questions :

- Peut-on observer une standardisation des politiques urbaines ? Dans quelle mesure est-elle nuancée par des mécanismes d'appropriation, de juxtaposition et de réorientation de ces

¹⁵³ « processus spatiaux et imprégnés par des rapports de pouvoir qui favorisent certaines proximités ou distanciations dans le monde de la production des politiques publiques, qui permettent à certaines idées d'être inventées, mises en circulation, et appropriées ou non ».

modèles, plaçant les villes moyennes au sein de réseaux d'échanges « multidirectionnels » (Robinson 2011) internationaux de politiques urbaines ?

Quelles sont les caractéristiques spatiales de ces circulations, peut-on les expliquer ? La position des villes moyennes dans la hiérarchie urbaine et les dynamiques de déprise sont-elles déterminantes pour comprendre ces circulations ?

2.1.2. Les canaux de circulation des modèles de politiques urbaines d'attractivité observés dans les quatre terrains d'étude

Les entretiens et les documents partagés par les agents des collectivités au cours des enquêtes menées à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne ont permis d'identifier quatre principaux canaux par lesquels les modèles de politiques urbaines d'attractivité semblent circuler dans ces villes.

Le recours à des études dans la conception des projets urbains semble être un canal essentiel de diffusion de ces modèles de politiques urbaines. La plupart des projets menés dans les années 2000 et présentés dans les parties suivantes font l'objet d'études¹⁵⁴. Ces études sont sollicitées lorsqu'un projet d'initiative publique est lancé, et interviennent donc dans la phase de conception. Elles sont ainsi utilisées quasi systématiquement pour définir des projets, et prennent la forme d'études de programmation ou de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès de la collectivité. Ces prestations participent sans doute à l'uniformisation des projets, puisqu'il est probable que les bureaux d'étude mandatés encouragent des stratégies et formes urbaines similaires dans les études qu'ils produisent. L'accès à certaines des études proposées permet de constater que la pratique du « benchmarking » est très répandue, et participe d'autant plus directement à la diffusion de certains modèles d'action. À Soissons par exemple, l'étude qui a permis d'élaborer le Plan Commerce en 2015 recense de nombreux exemples de bonnes pratiques repérées dans d'autres villes petites et moyennes : les cas de Grasse, Dax et Bayonne sont ainsi cités par rapport à leur Office du commerce ou aux stratégies foncières commerciales portées, considérées comme exemplaires. L'étude menée dans le cadre du projet *Explor Wendel* à Forbach s'appuie elle aussi sur une banque d'exemples de projets de requalification de friches urbaines. Ce premier constat rejoint celui de la littérature sur la diffusion des modèles de politiques urbaines, qui souligne le rôle essentiel des consultants dans ces transferts. Les études produites dans les villes étudiées émanent en majorité de cabinets d'études français indépendants¹⁵⁵, spécialisés en urbanisme, architecture et paysage. Des agences ancrées localement sont également parfois sollicitées, comme pour l'écoquartier Laplace et la conversion de l'Hôpital Psychiatrique de Blois. Un cas d'intervention d'un cabinet non spécialisé en urbanisme a été relevé. Les grands cabinets de conseil généralistes et internationalisés sont quant à eux absents, ce qui constitue sans doute une spécificité.

Les interactions avec des consultants se font également dans d'autres cadres. À Blois et à Soissons, les agents travaillant dans des structures d'aménagement de l'économie mixte

¹⁵⁴ Seuls les projets Bourg en Lumière et Barques-Mirabeau à Narbonne n'ont pas fait l'objet d'études. Les informations sont indisponibles pour la ZAC de la Robine. Pour tous les autres projets mentionnés dans l'Encadré 1 et la suite du chapitre, des études ont été élaborées.

¹⁵⁵ Constitué d'une équipe restreinte et d'une ou deux agences maximum, à la différence des cabinets employant un nombre important de consultants répartis dans de nombreuses agences sur le territoire français.

expliquent en effet être en contact régulier avec des consultants de la SCET. Depuis les années 2000, la SCET (pour « Service conseil expertise territoires ») est un groupe dont l'activité est principalement tournée vers le conseil aux collectivités territoriales (Cour des comptes, 2016). L'histoire de cette structure est néanmoins ancienne et son sigle renvoyait auparavant à « Société centrale pour l'équipement du territoire ». Créée par la Caisse des dépôts en 1955, la SCET avait notamment pour objectif de piloter les sociétés d'économie mixte créées à cette période. Aujourd'hui transformée et restructurée, la SCET est donc à la fois une société anonyme de conseil et une structure qui entretient des relations historiques avec les SEM (*ibid.*). Dans ce cadre, des accords sont mis en place avec certaines SEM afin de faciliter la production d'études (c'est le cas pour la SEM qui intervient à Soissons) ; et des séminaires assurés par des consultants sur différents sujets sont organisés. Ces relations étroites constituent donc un second biais par lequel les acteurs de l'aménagement des villes étudiées interagissent avec des consultants.

La participation d'architectes ou de paysagistes renommés aux projets urbains constitue le second canal de circulation des modèles de politiques urbaines d'attractivité identifié, qui correspond là aussi aux principales conclusions de la littérature sur les phénomènes de convergence des politiques urbaines. Leur participation aux politiques urbaines n'est cependant pas systématique dans les villes moyennes étudiées. L'implication de ces acteurs dans les politiques urbaines est particulièrement fréquente dans les cas de Soissons, elle était courante à Blois dans les années 1990¹⁵⁶, mais ne se retrouve pas dans les projets récents, et n'a pas été observée pour les cas de Forbach et Narbonne. À Soissons, la Communauté d'agglomération a en effet mis en place deux concours d'architecture au cours des années 2000 et 2010. Les cabinets internationaux de J-M. Wilmotte et Y. Lion ont ainsi participé à la définition et à la conduite des projets de conversion de la Caserne Gouraud et du quartier de gare.

Les pratiques professionnelles et en particulier les prises de contact entre agents de différentes collectivités sont un autre mode de transmission de certaines pratiques dans les villes étudiées. Plusieurs agents ont ainsi expliqué avoir été appelés par d'autres collectivités au sujet de projets particuliers, ou l'inverse. Ils soulignent souvent échanger avec des villes de taille similaire, voisines, ou rechercher les projets menés ailleurs pour s'inspirer. Ces contacts entre agents de différentes collectivités sont particulièrement intenses dans certains secteurs, comme dans la profession nouvelle des managers de centre-ville (3.2.2), qui échangent de façon très régulière au sein de réseaux comme le Club des managers de centre-ville :

« Je fais partie du club des managers de centre-ville. Je suis le référent régional, il y en a dans toutes les régions. (...) On aborde différents sujets, on voit ce qui fonctionne ou pas, parfois certains partagent des astuces au niveau des budgets, etc. (...) On a aussi une plateforme en ligne où on peut s'échanger des questions et des retours d'expérience. Là encore hier j'avais la manager de je ne sais plus quelle ville qui m'appelait parce qu'ils souhaitent mettre une sonorisation dans le centre-ville. On en a une, donc on partage l'expérience. »

Agent de la Ville-EPCI de Blois, 31/08/2021 (Entretien n°30)

¹⁵⁶ A Blois, les projets de conversion de la friche Poulain et d'aménagement des jardins royaux menés dans les années 1990 font intervenir respectivement Patrick Bouchain et Gilles Clément.

Un agent en charge du développement économique à Forbach évoque également ce type de pratique comme une dimension à part entière de son travail :

« J'ai, dans mes missions, l'obligation de m'informer de ce qui se fait ailleurs et donc de faire un benchmark des autres territoires, etc., et donc d'avoir des idées d'autres développements possibles pour l'agglo de Forbach au regard de ce qui se fait ailleurs ».

Agent de la CA de Forbach, 02/03/2017 (Entretien n°46)

Dans la même logique, la participation à des événements professionnels constitue un canal de diffusion important, et étroitement lié aux pratiques professionnelles de certains agents. Dans l'enquête, ces événements sont présentés comme des moments clés pour identifier certains enjeux ou modèles d'action. Il semble que les managers de centre-ville et les agents en charge du développement économique soient plus fréquemment confrontés à ces situations que les autres agents des collectivités rencontrés, en raison des multiples salons annuels où ils sont chargés de représenter leur collectivité et de faire de la prospection. D'après les agents rencontrés, ce type d'événement est propice au renforcement des réseaux de partage d'expérience et de pratiques. Ces pratiques professionnelles pourraient expliquer la forte diffusion de certains modèles d'action dans ces deux domaines.

Enfin, le dernier canal de diffusion de modèles de politiques urbaines identifié est celui des politiques publiques nationales et européennes, qui, comme cela a pu être mis en avant dans la recherche (Béal, Epstein et Pinson, 2015 ; Gourdon, 2021 ; Lécuyer, 2022), participent à orienter les politiques locales vers certains types de projets, par le biais de financements et de labels. Si ce canal n'a pas été mis en avant par les enquêtés, on verra dans les sous-parties suivantes que l'adoption de certains modèles de projets urbains semble étroitement corrélée à l'obtention de certains financements ou labels. Ainsi, la captation de fonds du FEDER à Soissons et Forbach a permis l'élaboration de projets urbains de conversion de friches vers des activités culturelles et tertiaires ; tandis que l'obtention du label national EcoQuartier semble alimenter la diffusion de ce modèle de projet urbain à Soissons, Narbonne et Blois.

Ces canaux de circulation favorisent une convergence dans les modèles de politiques urbaines mobilisés dans les quatre villes étudiées. Les sections suivantes présentent ces similitudes, à partir d'une analyse de l'uniformisation des objectifs stratégiques des politiques urbaines (2.2.) et des types de projets urbains (2.3.) mis en place depuis le début des années 2000.

2.2. Les grandes orientations des politiques urbaines à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne : un horizon de croissance et une recherche d'attractivité

2.2.1. Les villes moyennes dans les réseaux d'échange « multidirectionnels » (Robinson, 2011) de projets de villes

Les stratégies de villes constituent un premier objet permettant d'approcher les principales orientations des politiques urbaines menées dans les années 2000 dans les villes étudiées. L'élaboration de ces stratégies a été étudiée dans la littérature sur la circulation des modèles de politiques urbaines comme des pratiques très diffusées à partir des années 1980, dans un

contexte de critique de la planification, de valorisation de la conception « *bottom-up* » des politiques publiques et de l'intervention des consultants dans la conception de ces politiques urbaines (McCann, 2001). Le *city visionning* a en particulier marqué les pratiques de l'aménagement urbain aux États-Unis à partir de cette période, et peut être rapproché de la notion française de prospective, bien que sa définition soit assez floue :

*“The term is used in its weakest sense when cities simply rename their standard strategic plans ‘visions’ (Helling 1998) or when people express vague dreams about the future (Shiple and Newkirk 1999). More concretely, and most relevant in this context, visioning is a term often associated with participatory, collaborative, or consensus-driven planning processes (Oregon Visions Project 1993; Woodmansee 1994; Walzer 1996; Shiple and Newkirk 1999; Luke Planning Inc. 2000)”*¹⁵⁷

McCann, 2001, p.209

Cette notion présente également des points communs avec celle de « *strategic planning* », élaborée en Grande-Bretagne autour de l'*Institute for operational research*, qui étudie les processus de prise de décision des acteurs locaux dans les politiques d'aménagement, puis d'Andreas Faludi, qui théorise la notion dans les années 1980 (Faludi, 1986 ; Faludi et Mastop, 1982). D'après ces travaux, le *strategic planning* se pratique à petite échelle, et correspond à la fois l'aménagement de grandes infrastructures matérielles et à la formulation de grands principes, qui orientent et mettent en cohérence les politiques d'aménagement local (Faludi, 1986). Dans sa thèse, G. Pinson utilise l'expression de « projet de ville », pour qualifier la diffusion, au cours des années 1990, de ces démarches de « planification stratégique » en Europe. Elles sont alors perçues comme des alternatives aux plans, critiqués pour leur rigidité. Il définit ainsi les projets de ville comme :

« un dispositif de prospective et de planification ayant vocation à mobiliser une gamme élargie d'acteurs, de groupes et d'institutions autour de la construction de visions partagées du futur de la ville »

Pinson, 2002, p.32

La comparaison de ces projets stratégiques dans différentes villes du monde montre l'existence d'un standard international particulièrement diffusé depuis les années 2000 et caractérisé par des formes, méthodes d'élaboration et discours communs (Robinson, 2011). D'abord, ces projets de villes ou *city visions* prennent la forme d'un document qui pose des orientations stratégiques pour les politiques urbaines sur le long terme. Ces documents mobilisent ensuite des méthodes de prospective, ont recours à une expertise extérieure à la collectivité, et sont élaborés avec le concours de la « société civile » (habitants, entreprises, associations). Les discours portés présentent enfin plusieurs traits communs, comme la priorité donnée à l'insertion dans l'économie globale, au développement économique, à l'amélioration de la qualité de vie et au développement durable (*ibid.*). Ces démarches sont également en phase avec

¹⁵⁷ « Le terme est utilisé dans son sens le plus faible lorsque les villes renomment simplement leurs plans stratégiques standard 'visions' (Helling 1998) ou lorsque les gens expriment de vagues rêves sur l'avenir (Shiple et Newkirk 1999). Plus concrètement, et plus pertinent dans ce contexte, *visioning* est un terme souvent associé à des processus de planification participatifs, collaboratifs ou consensuels (Oregon Visions Project 1993 ; Woodmansee 1994 ; Walzer 1996 ; Shiple et Newkirk 1999 ; Luke Planning Inc. 2000) »

ce qui a été désigné comme une dépolitisation ou un tournant post-démocratique des politiques publiques : la recherche de consensus et d'efficacité et l'évitement des conflits et clivages caractérisent en particulier ces démarches, très similaires d'une ville à l'autre malgré les différences d'orientations politiques, et associées à des prises de décision en dehors des cadres démocratiques formels (Desage, 2011 ; Pinson, 2020).

En France, l'élaboration de ces stratégies constitue des exercices routiniers et obligatoires pour toutes les intercommunalités comptant au moins une ville de plus de 15 000 habitants, depuis 1999 et l'adoption de la loi Voynet. Cette loi a plus largement participé à diffuser ces modèles de planification stratégique dans de nombreuses villes françaises en créant les Conseils de développement, un organe constitué de représentants volontaires de la société civile, rattaché aux intercommunalités, et devant donner un avis obligatoire sur les documents d'urbanisme et les projets de territoire. Aucune forme particulière n'est en revanche imposée à ce projet d'agglomération ou d'intercommunalité, qui peut faire l'objet d'un document spécifique, ou être intégré à d'autres documents d'urbanisme. Les entretiens et l'analyse de certains documents d'urbanisme permettent de mettre en lumière les projets stratégiques adoptés dans les villes étudiées au cours des années 2000. Formulées, selon les cas d'étude et les périodes, par la Ville et/ou par la communauté d'agglomération, ces stratégies permettent d'identifier les principales orientations de long terme supposées guider les politiques urbaines. L'objectif de cette sous-partie est ainsi de saisir le cadre dans lequel s'inscrivent les projets d'urbanisme étudiés plus loin, et de qualifier l'homogénéité de ces projets de ville ainsi que leur proximité à des modèles internationaux.

Figure 96 : Le projet de territoire « Grand Narbonne 2030 »

Porté par les élus communautaires, le projet « Grand Narbonne 2030 » a pour ambition d'orienter l'action du Grand Narbonne vers un nouveau type de croissance économique : **la croissante verte**. Croissance verte qui consiste à valoriser de façon durable le potentiel économique de nos atouts naturels que sont la mer et les étangs, le vent, le soleil et la vigne afin de favoriser l'attractivité de notre territoire. Attractivité traduite par le développement économique, l'emploi et la qualité de vie de ses citoyens communautaires.



Bénéficiant d'une **importante attractivité** liée à **sa qualité de vie** et à une **position géographique stratégique**, Le Grand Narbonne souhaite développer son attractivité entrepreneuriale à travers différents projets prioritaires.

Quelles filières d'excellence pour l'attractivité du territoire ?

Croissance verte, glisse et vent, santé et bien-être, vigne et vin, patrimoine culturel et naturel : filières d'excellence qui sont porteuses d'emplois et d'innovation et qui seront complétées par une **stratégie numérique et digitale efficiente**. Leur développement s'appuie sur de solides atouts naturels locaux : le vent, la mer et les étangs, le soleil et la vigne.

Source : Extraits du projet de territoire de la communauté d'agglomération de Narbonne « Grand Narbonne 2030 », en haut, extrait de l'introduction, en bas, extrait de la partie intitulée « Territoire d'innovation économique et d'emploi ».

À Narbonne, le projet de territoire « Narbonne 2030 » a été élaboré entre 2014 et 2016 par la communauté d'agglomération, et est en cours de révision. Ce document de planification stratégique oriente sur le long terme le développement de l'agglomération vers la croissance verte (Figure 96). Tourné en grande partie vers le développement économique, ce document propose d'orienter l'économie du Grand Narbonne vers les secteurs de l'énergie renouvelable, en tirant parti des caractéristiques du territoire, qui permettent d'utiliser à la fois le vent et le soleil pour produire ces énergies. Il s'agit aussi de s'appuyer sur l'expertise du pôle de recherche de l'INRA établi sur le territoire depuis les années 1990 dans le domaine de la valorisation des déchets pour la production d'énergie. Une autre orientation prioritaire est le développement de l'agriculture durable : il s'agit pour la communauté d'agglomération d'« impulse[r] un mouvement pour mieux produire et consommer, tout en favorisant la gestion durable de l'eau, le développement de l'agro-écologie et des circuits courts », notamment en recréant des ceintures maraîchères autour de la ville-centre. L'objectif de croissance verte se traduit aussi par une volonté de renforcer les politiques de cohésion sociale, de protection des paysages et de lutte contre le réchauffement climatique. Enfin, le document prévoit d'autres orientations moins directement liées à la croissance verte, comme le développement du secteur numérique, de l'enseignement supérieur, du tourisme, et plus généralement la valorisation d'une localisation stratégique entre Barcelone, Toulouse et Montpellier pour le développement démographique et économique de la ville.

La communauté d'agglomération de Blois a également produit un document dédié à son projet de territoire en 2015, valable 10 ans. Le projet présente certaines similitudes avec le précédent, puisqu'il s'agit de faire de Blois la « cité-jardin du 21^e siècle », en valorisant et protégeant ses qualités paysagères et patrimoniales. En matière de planification, la lutte contre l'étalement urbain et l'enjeu de protection des espaces naturels sont soulignés. Le projet économique s'oriente vers le tourisme patrimonial, la valorisation de la proximité à Paris, l'enseignement supérieur. Comme à Narbonne, l'agriculture de proximité et les circuits courts sont défendus. Un renforcement de la ville-centre, notamment du point de vue des commerces, événements et services est enfin revendiqué : « Le centre-ville n'est pas que 'l'affaire' de la ville-centre, son rayonnement et son dynamisme irriguent l'ensemble du territoire ». Dans le bulletin municipal, le maire de Blois défend, en 2016, des orientations très cohérentes avec ce projet : il souligne sa volonté d'« inscrire Blois comme ville pilote en matière de développement durable »¹⁵⁸. En même temps, la dimension culturelle et patrimoniale du développement économique est davantage soulignée, avec l'objectif « d'asseoir la ville comme capitale touristique et culturelle du Val de Loire » ce qui est peut-être un héritage de la politique municipale conduite depuis les années 1990 :

¹⁵⁸ *Blois Mag*, janvier-février 2016

« Dans la compétition que se livrent les territoires, Blois doit se démarquer avec une image qui lui est propre, une image positive et attractive s'adressant aux familles, aux entreprises et aux touristes. Cette image est aujourd'hui reconnue de tous : la culture »

Blois Mag, janvier-février 2016

À Forbach, la stratégie de développement du territoire ne fait pas l'objet d'un document particulier. Les entretiens réalisés en 2017 permettent de saisir une orientation prioritaire des politiques locales vers le développement économique et plus précisément la conversion d'un tissu économique dominé par les mines vers le secteur tertiaire. Deux orientations principales dominent cet objectif de conversion économique, depuis les années 1990 : il s'agit d'une part de miser sur la localisation transfrontalière de la ville et d'autre part sur le développement du tourisme vert et lié au patrimoine industriel. La dimension transfrontalière domine les stratégies de développement du territoire. L'inclusion de Forbach dans l'aire urbaine de Sarrebruck, et dans la région européenne SaarLorLux est vue comme un atout pour favoriser l'implantation d'entreprises opérant en France et en Allemagne, attirer de nouveaux habitants allemands dans l'agglomération, permettre l'entrée de Forbachois sur le marché de l'emploi allemand, et développer le secteur du tourisme. À la fin des années 1990, l'idée de maintenir une fonction de production d'énergie à Forbach émerge sous l'impulsion du maire de Forbach C. Strinweiss (UDF puis UMP) (Encadré 5), qui met en place un syndicat mixte intercommunal dont les activités se développent au fil des années 2000, autour de la valorisation des déchets pour produire du biogaz, des engrais ou encore des sacs plastiques. Cette nouvelle orientation rejoint les autres, dans un projet de territoire résumé en ces termes, en 2004 :

« On le voit. Forbach et l'Est Mosellan se sont résolument engagés à valoriser leurs atouts pour pérenniser leur vocation de terre d'énergie qui se veut être désormais celle des nouvelles énergies et des technologies nouvelles liées tant à l'industrie qu'aux services. Nul doute qu'en matière de développement industriel, cet espace économique majeur au cœur de l'Europe qu'est Forbach, inscrite dans son agglomération transfrontalière d'un million d'habitants, est bien décidée à jouer la carte de la modernité et de l'innovation technologique pour réussir sa mutation. »

Charles Strinweiss, 2004. « Forbach et la Moselle-Est misent sur les nouvelles technologies pour réussir leur mutation industrielle », *Annales des Mines*

Comme Forbach, Soissons ne possède pas de document spécifique exposant un projet de territoire. Néanmoins, un modèle de développement autour de deux orientations principales est repérable dans les discours de la communauté d'agglomération et de la Ville, qui sont assez cohérents. Il s'agit à la fois d'affirmer Soissons comme ville spécialisée dans les nouvelles technologies numériques, et de tirer parti de sa proximité à l'Ile-de-France. Cette stratégie démarre en 2000, lorsque Claude Parisot est élu maire de Soissons avec pour projet d'en faire la « capitale internationale du logiciel libre »¹⁵⁹, comme l'explique cet ancien agent à la Ville :

« J'ai été embauché par un maire en 2001, c'était Claude Parisot. Il avait un vrai projet pour sa ville, qui était essentiellement tourné autour du logiciel libre : c'était ça, sa

¹⁵⁹ 26/05/2003, « Soissons parie sur les logiciels libres pour se développer », *Les Échos*

marotte. Il la déclinait sur des orientations d'aménagement, c'était l'effet levier, les logiciels libres. Il voulait faire de Soissons la capitale du logiciel libre (...). Pas de bol, il est mort 6 mois après mon arrivée. (...) La maire adjointe est devenue maire. C'était pas trop son truc, elle a fait ce qu'elle a pu, pendant tout le mandat. Donc elle a rien fait. »

Ancien agent de la Ville de Soissons¹⁶⁰

Malgré l'instabilité politique qu'a connue la ville, ce projet de développement n'a pas été totalement abandonné à la mort de Claude Parisot. La référence au modèle de la « smart city » est ainsi omniprésente dans le projet politique du maire de Soissons élu en 2014, A. Crémont, et imprègne les actions de la municipalité et de la communauté d'agglomération en matière de développement économique, d'aménagement et de service public. Le second point essentiel de la stratégie adoptée à Soissons est sa localisation à proximité de Paris, comme l'explique un agent interrogé sur le projet global de la communauté d'agglomération :

« Il y a la volonté d'ancrer, à la fois dans l'esprit des Soissonnais comme dans celui des personnes du reste du département, de la région, et des franciliens, le fait que Soissons c'est comme Beauvais, Orléans, Sens ou Chartres, Compiègne ... enfin des agglomérations qui portent une image de dynamisme, d'ancrage à la région parisienne, tout en ayant une certaine indépendance vis-à-vis du centre francilien. Donc qui à la fois ont les capacités de profiter de ce dynamisme, de ce rayonnement national et mondial de Paris, en s'y raccrochant pour porter un dynamisme démographique et économique local, tout en gardant ses particularités, et ses capacités à avoir son propre développement endogène. »

Agent du service aménagement et habitat de la CA de Soissons, 25/05/2021

2.2.2. Entre standardisation et maintien d'un ancrage local

Cette vue d'ensemble des projets de villes menés à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne permet d'identifier les grands objectifs des politiques urbaines menées dans chaque ville étudiée. L'objectif de développement économique est ainsi omniprésent et au centre de chacun des projets de ville étudiés. Cet objectif donne lieu à la mise en place de stratégies très similaires. Il s'agit notamment d'attirer des entreprises et de développer certaines filières grâce à l'impulsion de la communauté d'agglomération ou de la Ville. Ce point fait écho aux travaux de géographie économique sur les villes petites moyennes, qui soulignent que la constitution de filières locales constitue un objectif récurrent des politiques de développement économique mises en place dans ces villes (Tallec, 2014). Dans les cas étudiés, deux grands types de secteurs économiques sont ciblés de façon récurrente : d'un côté, les nouvelles technologies, et de l'autre, le développement durable, associé systématiquement au paysage et au tourisme. La référence à des modèles de développement standardisés est nette : le discours sur la ville durable et la smart city sont particulièrement présents. L'image de la ville et la valorisation de ses atouts sont également des éléments centraux de ces stratégies, qui considèrent la concurrence entre territoires comme un élément de contexte avec lequel il faut nécessairement composer. Ce point fait écho au travail mené par J. Lécuyer sur les stratégies d'attractivité développées dans les espaces ruraux de l'est de l'Allemagne (2022). Certains atouts mis en avant dans les villes

¹⁶⁰ Pour veiller à l'anonymisation cet enquêté, cet extrait n'est pas relié à un entretien numéroté en annexe 4, 1.

étudiées sont également similaires à ceux repérés par l'auteure, comme la localisation à proximité de métropoles ou la qualité des paysages naturels situés à proximité, ce qui montre l'homogénéité et la standardisation des stratégies d'attractivité (*ibid.*).

Malgré cette uniformité apparente, on note que chaque stratégie de développement économique constitue une combinaison unique de ces orientations standardisées, souvent élaborée en cohérence avec les spécificités locales. Soissons et Forbach, qui ont en commun d'avoir été affectées par la désindustrialisation depuis les années 1980, construisent ainsi une stratégie de développement plus tournée vers l'économie productive que Blois et Narbonne, dont les projets sont orientés vers la protection de l'environnement et la valorisation du patrimoine et du paysage (Figure 97). À Narbonne, le développement de secteurs économiques liés à la production d'énergies renouvelables est par exemple cohérent avec les ressources en vent et soleil spécifiques à ce territoire, ainsi qu'avec la présence d'un pôle de recherche et d'innovation de l'INRA. À Blois, l'orientation vers la culture et le patrimoine résulte également d'un héritage des politiques urbaines passées et de ressources propres à ce territoire. À Soissons, la stratégie se rattache également à des héritages politiques, puisque le numérique avait été mis en avant comme clé de développement dès le début des années 2000. À Forbach enfin, le projet est appuyé sur le transfrontalier et la vocation économique traditionnelle du territoire, la production d'énergie. Il faut donc souligner une standardisation importante dans les objectifs de développement économique, qui ont de nombreux points communs et sont influencés par les modèles internationaux, mais aussi des capacités locales, dans chaque étude de cas, à proposer son propre arrangement et à s'approprier ces modèles en fonction des héritages politiques et des spécificités territoriales (localisation, paysage, gisements, spécialisation économique historique).

Figure 97 : Les grandes orientations projets de territoires de Narbonne (gauche) et Blois (droite)



Sources : Extraits du projet de territoire de la communauté d'agglomération de Narbonne « Grand Narbonne 2030 » et du projet de territoire de la communauté d'agglomération de Blois 2015-2025 « Agglopolys : La cité Jardin du XXI^e siècle ».

L'objectif d'attractivité démographique est également au cœur des projets stratégiques étudiés. Les extraits précédents montrent que cet objectif est étroitement lié à celui de développement économique : l'amélioration de la qualité de vie et de l'image de la ville constituent ainsi des enjeux pour attirer de nouvelles populations aussi bien que des investisseurs. Au-delà des projets stratégiques, cette volonté d'attirer de nouveaux habitants est visible plus largement dans les discours produits par les collectivités. Elle constitue un horizon évident des projets menés dans les quatre villes, mais l'objectif de diversification sociale est plus ou moins explicitement exprimé selon les villes. À Narbonne et Soissons, cet objectif est clairement exprimé :

« JC : Et ce projet de développement durable, comment il se situe dans la stratégie générale de la ville ?

Élu : En progression, on va dire (...) les changements climatiques nous obligent à nous mettre face à nos responsabilités. Donc, si on veut rendre les centres-villes beaucoup plus attractifs, éviter cette désertification, que ce soit du commerces, ou ... il faut arriver à ramener de l'habitat en ville. Donc, il y a l'aspect social aussi qui entre en jeu : si on veut ramener une population entre guillemets intéressante en centre-ville, il faut que le cadre de vie soit convenable et permettre des déplacements doux, etc. Il faut qu'on arrive à faire revenir une

population qui a déserté complètement les centres-villes pour la périphérie, ce qui a en quelque sorte pollué les villes. »

Élu de la ville de Narbonne, 29/06/2021 (Entretien n°20)

« Là, il y a une ligne politique qui a été clairement fixée : la cible, c'est d'attirer des classes moyennes, des familles comme je disais tout à l'heure, avec une part de logement social, mais qui doit rester... Il y a clairement une ligne politique de limiter le nombre de logement social parce qu'à Soissons, il y a quelques années, le parc était à 46% du logement social. Et plus de 70% des logements sociaux étaient à Soissons. »

Agent de la CA de Soissons, 25/05/2021 (Entretien n°2)

À Blois, il s'agit bien d'attirer des populations, notamment dans le centre-ville, mais les discours portent davantage sur les types de ménages, comme les familles, que sur leur position sociale. À Forbach, cet enjeu démographique est plutôt entendu comme une nécessité de parvenir à retenir les habitants présents. L'objectif d'attractivité démographique est toujours un horizon des politiques urbaines, mais mis à distance du fait d'une prise de conscience des processus de déclin qui affectent la ville, comme le montre cet extrait d'entretien :

« Au niveau national, on est aujourd'hui dans une sorte de fracture entre les territoires métropolitains et le reste de la France, je vais l'appeler volontairement comme ça. On est quand même dans une idée de fracture : économique, démographique, sociale... et j'en passe et des meilleures. (...) Ce constat de fracture, n'apporte pas de solution. Qui pourrait dire aujourd'hui... c'est sûr, l'idée serait de dire : il faut redistribuer la richesse des métropoles dans les autres territoires. Vaste sujet politique ! Et nous il ne nous appartient pas, en tant que collectivité. (...) C'est quand même l'État qui a la compétence au niveau national. Bref, donc on doit faire avec cette idée de fracture, de seconde zone entre guillemets, sans forcément avoir la réponse à tout sur cette question. Par contre, là où je vois un avenir possible pour la collectivité (...) c'est évidemment le numérique (...). Donc tous les outils permettant de basculer davantage vers de nouvelles formes d'organisation du travail, le coworking, le télétravail (...). Et en parallèle de cet aspect-là, on a un cadre de vie physique intéressant, je dirais justement pour le citadin de ces milieux urbains qui a envie de retrouver un peu de verdure, de fraîcheur et de convivialité. (...) Vous pouvez dire à une entreprise parisienne, sur un salon parisien : 'On vous propose de revenir en province. (...) avec une qualité de vie, avec des outils qui nous permettent de bosser comme si on était à Paris, et en même temps, si besoin est, à toute occasion, on peut reprendre le train, l'avion ou la voiture et être dans la capitale en 1h30, ou en Allemagne'. Donc moi je pense qu'il faut marier ces trois aspects-là pour regagner une place de choix dans les choix des investisseurs. »

Agent de la CA de Forbach, 02/03/2017 (Entretien n°46)

L'analyse des projets de développement stratégique permet donc de saisir les grands objectifs dans lesquels s'inscrivent les politiques urbaines des années 2000 et 2010 dans les quatre villes. Ces objectifs sont très similaires d'une ville à l'autre, et témoignent des mécanismes de standardisation des politiques urbaines. Néanmoins, on constate le maintien d'un ancrage local, puisque certains objectifs sont remaniés ou adaptés selon les spécificités de chaque ville. Ce résultat rejoint donc les conclusions des travaux qui soulignent le maintien d'une « territorialisation » des politiques urbaines (Bourdin et Idt, 2016 ; McCann et Ward, 2011 ;

Robinson, 2011), malgré une accélération de leurs circulations dans les années 2000. Ces tensions entre uniformisation et territorialisation sont également saisissables dans l'adoption de modèles de projets urbains, qui sont présentés dans la section suivante.

Encadré 9 : les méthodes de planification stratégique : une diversité d'approches

Les formats et méthodes de définition de ces stratégies de développement sont peu standardisés au sein des villes moyennes étudiées, et ne rejoignent pas systématiquement le modèle international du « *strategic planning* » esquissé par J. Robinson (2011). On l'a vu, ces stratégies ne prennent pas des formes homogènes et ne font pas systématiquement l'objet d'un document abouti. Ensuite, le recours à des consultants, présenté comme typique de ces démarches, n'est pas systématique dans les villes moyennes étudiées. Narbonne constitue un exemple original à ce titre, puisque la stratégie « Narbonne 2030 » a été pilotée en régie, en partenariat avec le Conseil de développement, qui a participé aux réflexions. Dans la presse locale, un élu communautaire présente ce choix : « La méthode d'élaboration du projet a été au moins aussi importante que le fond », et n'a pas eu recours à un cabinet d'étude « qui aurait écrit ce projet à notre place »¹⁶¹. L'élaboration du document a également donné lieu à la mise en place de l'Observatoire Grand Narbonne 2030, constitué de membres du Conseil de développement, d'élus et d'agents de la Communauté d'agglomération. Cet organe est chargé de se réunir deux fois par an pour suivre la mise en œuvre de la stratégie Narbonne 2030 et l'amender. À Soissons, les « Assises du développement économique » sont une démarche participative lancée au début du mandat d'A. Crémont en 2014, avec pour vocation de susciter une réflexion collective sur les grandes orientations de la future politique municipale, mais aussi intercommunale, puisque le maire de Soissons est à cette période vice-président chargé du développement économique. Des groupes thématiques sur de nombreux sujets, dépassant finalement le seul développement économique (attractivité du territoire, centre-ville, désenclavement, aménagement, développement de filières économiques, tourisme, aide aux entreprises), ont été mis en place pendant plusieurs mois, pour aboutir à des propositions d'action¹⁶². Ces orientations ont ensuite été reprises dans la stratégie de développement économique, avec l'accompagnement de plusieurs bureaux d'étude. A contrario à Blois et Forbach, la participation citoyenne est un objectif des politiques publiques locales, mais ne semble pas avoir été utilisée dans l'élaboration du projet de ville.

2.3. La conversion de friche, l'écoquartier et le réaménagement de la gare et de ses abords : trois figures récurrentes des projets urbains de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne

L'étude des projets urbains d'initiative publique menés depuis le début des années 2000 permet de mettre au jour plusieurs figures récurrentes entre les terrains d'étude, qui témoignent des dynamiques de standardisation des politiques urbaines. Dans les sous-parties suivantes, chacun de ces types de projets est successivement présenté : la conversion de friches vers des activités

¹⁶¹ Extraits issus de l'article : « Le Grand Narbonne fixe son cap pour les quinze années à venir », *L'Indépendant*, 22/12/2016

¹⁶² *Soissons Mag*, numéros 1 (septembre-octobre 2014), 2 (décembre 2014-janvier 2015), 4 (mars 2015).

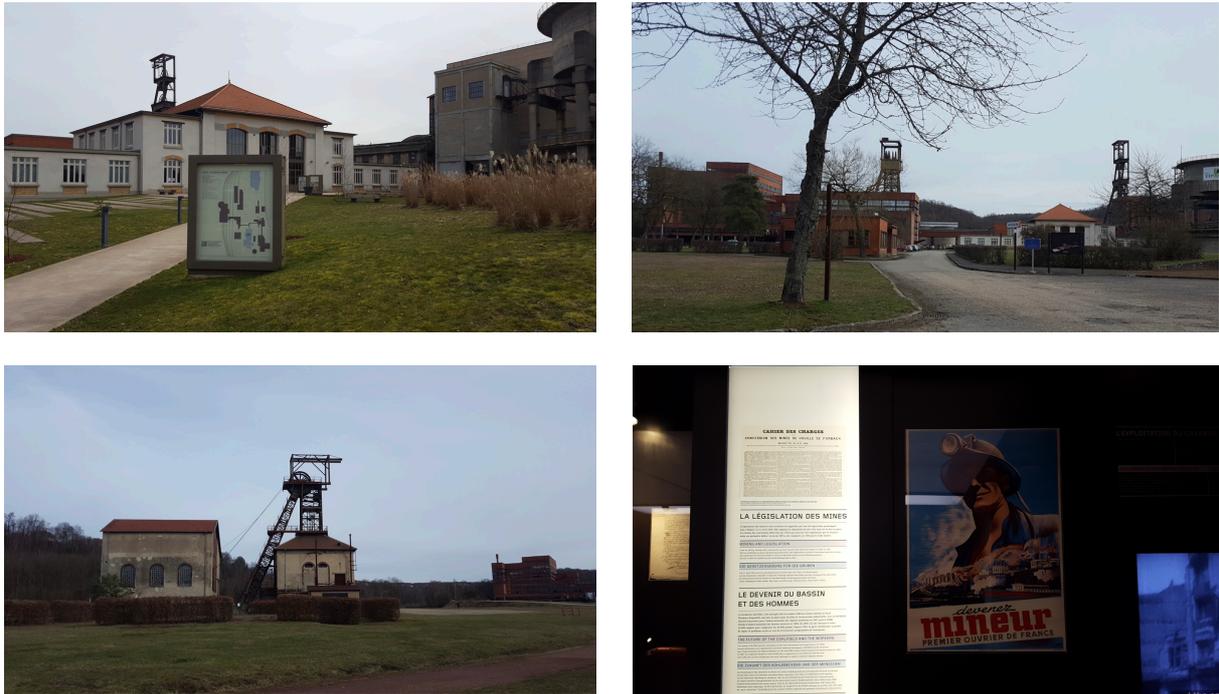
tertiaires ou culturelles, les écoquartiers et les quartiers de gare. Il s'agit de rappeler les origines de ces modèles d'action, mais aussi de montrer comment ils sont mis en place dans les villes étudiées, et quels ajustements et spécificités on peut observer.

2.3.1. Les modèles de conversion de friches

La conversion de friches en espaces dédiés à la culture ou à l'économie tertiaire constitue un premier modèle d'action, en continuité avec les modèles de projets urbains d'attractivité qui ont émergé à la fin du 20^e siècle et ont été présentés plus haut (1.1.2). Si ce type de modèle a été adopté à Blois à partir des années 1990, à Soissons et Forbach, le réaménagement des friches passe d'abord par des petites opérations de conversion en zones résidentielles, qui s'éloignent de ce modèle (1.3.3). C'est seulement au cours des années 2000 que des projets urbains de conversion de friches vers des espaces dédiés aux activités culturelles, touristiques et tertiaires émergent dans ces deux villes. À Forbach, un projet de patrimonialisation et de mise en tourisme d'une friche industrielle est lancé au tournant des années 2000. Le projet cible le Carreau Wendel, un site d'extraction houillère de 60 hectares fermé en 1989 et localisé à Petite-Rosselle, commune limitrophe de Forbach. Ce carreau de mine fait rapidement l'objet d'un projet de patrimonialisation à sa fermeture, ce qui s'explique par sa superficie et la diversité de ses bâtiments, qui témoignent des évolutions de l'architecture industrielle de 1866 à 1986 (Daviet, Valin, 2010 ; Ripp, 2006) (Figure 98). Le projet de patrimonialisation est porté par l'Établissement Public Foncier de Lorraine (EPFL), les EPCI de Forbach et de Freyming, avec le soutien du ministère de la Culture, de l'Union européenne et des Houillères du Bassin Lorrain (Ripp, 2006). Le projet opérationnel s'appuie sur un syndicat mixte, créé afin de porter l'ensemble de la conversion du site, sur le long terme. La première phase du projet a donné lieu à des démolitions et réaménagements au début des années 2000. En 2006, le musée « La Mine » ouvre ses portes : il s'agit d'une mine souterraine reconstruite à partir d'équipements récupérés sur le site, afin d'être visitable par le grand public. En 2012, le musée « Les Mineurs » (agrégé Musée de France) est créé, et propose des expositions sur le thème du patrimoine charbonnier en France (Figure 98). Une deuxième étape du projet a été engagée autour de 2013, et vise à renforcer la mixité du site et à ne plus limiter sa programmation au tourisme. L'EPFL réalise en 2013 une étude et lance également un appel à projets pour imaginer le futur du site. Le projet « Métamorphose » (réalisé par l'atelier CAP) a été retenu, et s'inspire de l'expérience de 32 sites reconvertis allemands pour définir de nouveaux usages de cet ancien carreau minier. Le site, désormais appelé « Parc Explor Wendel », a fait l'objet de nouveaux aménagements à partir de 2016, dans le but d'accueillir un restaurant, un pôle technologique, ainsi que des espaces publics en proportion importante (Chouraqui, Cocagne et Rousseaux, 2017). Durant la même période, un autre projet de conversion d'une friche d'un ancien château d'un industriel, devenu un hôpital des Houillères (Hospitalor) dans les années 1960, est conduit dans le centre de Forbach¹⁶³. Cet hôpital, fermé en 2012, fait l'objet d'un projet assez rapidement et est transformé pour l'accueil de plusieurs équipements.

¹⁶³ Entretien n°39 avec un agent de l'EPF Grand Est, 14/12/2021

Figure 98 : Le Carreau Wendel à Forbach : Musée Les Mineurs et patrimoine charbonnier



Source : J. Chouraqui, J. Cocagne, D. Rousseaux 2017

À Soissons, plusieurs projets de conversions de friches sont menés au cours des années 2000. Le plus important en termes de superficie (une quinzaine d'hectares) est celui de la Caserne Gouraud (Figure 99), une ancienne caserne militaire qui devait constituer le technopôle du logiciel libre dans le cadre du projet de Claude Parisot¹⁶⁴, mais sera finalement transformée en un quartier d'affaires, le Parc Gouraud. Ce site a été aménagé en régie par la communauté d'agglomération, qui en a fait l'acquisition en 2001, puis l'a aménagé au moyen d'une ZAC dont la maîtrise d'œuvre a été confiée à l'agence d'architecture Wilmotte. L'aménagement du Parc Gouraud a été financé par l'intercommunalité, mais a également bénéficié du concours financier de l'État, dans le cadre d'une aide allouée en 2004¹⁶⁵ pour soutenir le territoire face aux nombreuses fermetures d'industries, et de l'Union européenne¹⁶⁶. La programmation du parc Gouraud est constituée en majorité d'espaces de bureaux, mais regroupe également des équipements (dont un conservatoire de musique réalisé par l'agence Wilmotte), un hôtel, des logements, et des espaces publics. Ces deux exemples de projets illustrent donc la diffusion de ces modèles de requalification des friches en lieux culturels ou en centres tertiaires un peu plus tardivement à Forbach et Soissons que dans d'autres villes moyennes, où des opérations de ce type sont menées dès la fin des années 1980 (1.3.1). On note, comme à Blois au cours des années 1980 et 1990, le rôle décisif des financements de l'État pour ces projets, ainsi que celui de

¹⁶⁴ 26/05/2003, « Soissons parie sur les logiciels libres pour se développer », *Les Échos*

¹⁶⁵ Via le Fonds national d'aménagement du territoire (FNADT)

¹⁶⁶ 25/05/2004, « Un million d'euros d'aide attribué par l'État au développement de projets de reconversion économique sur trois sites du Soissonnais (Aisne) », *Maire info* ; Entretien n°2 avec un agent de la CA de Soissons, 25/05/2021

l'Union européenne, qui devient un financeur de ces projets de conversion économique au cours des années 2000.

Figure 99 : La Caserne Gouraud à Soissons



Source : J. Chouraqui 2021

2.3.2. *Le modèle des écoquartiers*

La construction d'écoquartiers constitue la seconde forme d'opérations très largement reprise dans les politiques urbaines des villes étudiées, ici Soissons, Blois et Narbonne. Ce type d'opération d'urbanisme est d'abord apparu dans les villes du nord de l'Europe, comme Copenhague, Stockholm, Malmö, Helsinki ou Fribourg, avant de se diffuser en France au cours des années 2000 et 2010 (Pissaloux, 2017). Les écoquartiers peuvent être définis comme des opérations d'urbanisme exemplaires en matière de durabilité sociale et écologique (performance énergétique, gestion des déchets ou des matières premières, mobilités). Leur diffusion a été importante en France, et notamment impulsée par l'État par le biais d'appel à projets et de labels (Valegeas, 2018). Celle-ci se fait de façon concomitante avec les discours sur la ville durable, diffusés massivement dans les discours des pouvoirs publics et des praticiens de l'aménagement au début du 21^e siècle, comme en témoigne l'entrée des objectifs de durabilité dans les politiques urbaines des villes étudiées (2.2.1). Ces nouveaux objectifs des politiques urbaines ont été étudiés dans le cadre de travaux se situant dans la lignée des études urbaines critiques (Béal, Charvolin et Morel Journel, 2011 ; Brenner, 2004 ; Pinson, 2020). Ces travaux ont contribué à déconstruire ces discours, qui ont été analysés comme étant souvent très compatibles avec la néolibéralisation des politiques publiques, et finalement souvent instrumentalisés dans le cadre de politiques entrepreneuriales, malgré leurs objectifs au premier abord progressistes. En France, l'étude des politiques de mobilité durable a également amené à tirer des conclusions de ce type : ces politiques sont très loin de remettre en cause les paradigmes de la croissance et de l'attractivité, et sont le plus souvent utilisées à des fins de gentrification (Reigner, 2015 ; Reigner, Brenac et Hernandez, 2013).

Figure 100 : Les opérations d'écoquartier à Soissons, Blois et Narbonne



En haut à gauche : le projet du Colombier à Billy-sur-Aisne ; en haut à droite : le projet de la Sagne à Gruissan ; en bas à gauche : la ZAC de la Robine à Narbonne ; en bas à droite : l'écoquartier Laplace à Blois.

Sources des photographies : J. Chouraqui 2021 ; Source des images : site internet de la communauté d'agglomération de Soissons ; Plaquette d'information de la Ville de Gruissan « Écoquartier de la Sagne à Gruissan », 18/07/2020

À Blois, une opération d'écoquartier est lancée en 2016 sur une friche de 3 hectares située dans un quartier de la commune de Blois. Ce terrain appartenait à la coopérative agricole de la Région. Sa viabilisation a nécessité une dépollution et des démolitions. Le projet prévoit une centaine de logements, essentiellement des maisons en bande et des petits logements collectifs, avec des statuts variés. Ce projet urbain a en particulier vocation à accueillir des logements sociaux, dans le cadre de l'objectif de dédensification des logements sociaux situés dans un quartier de Blois ciblé par le NPNRU. Le projet se veut en même temps mixte et est présenté dans le journal local comme faisant partie des « programmes qualitatifs en cours de réalisation dans tous les quartiers de Blois dans le but d'attirer de nouveaux habitants »¹⁶⁷. Ce projet prend la forme d'une ZAC concédée par la Ville à la SEM 3 Vals aménagement, qui résulte d'une fusion entre la SEM départementale du Loir-et-Cher et la SEM locale historique de Blois à qui a été confié le projet Poulain (1.3.3). Un réseau de chaleur a été créé en 2015 et alimentera pour partie ce quartier, et recyclera l'énergie récupérée de l'usine d'incinération Valeca, syndicat mixte de collecte et de traitement des déchets du Blaisois. À Narbonne, deux projets d'écoquartier ont été lancés au cours des années 2000. La ZAC de la Robine, lancée en 2011 par la Ville, a pour objectif d'améliorer une entrée de ville essentiellement occupée par des

¹⁶⁷ *Blois Mag*, janvier-février 2016

zones d'activité aménagée dans les années 1980 et 1990 et des aménagements routiers¹⁶⁸. La ZAC se situe en continuité du bâti existant, au bord du Canal de la Robine, sur un terrain d'environ 16 hectares qui comprend une station d'épuration, des habitations, des terrains vagues ainsi que le Parc des expositions érigé quelques décennies plus tôt sous l'impulsion du maire Hubert Mouly¹⁶⁹. Concédée à deux acteurs de l'économie mixte (ALENIS, la société d'aménagement du Grand Narbonne et Languedoc-Roussillon Aménagement), cette ZAC vise à créer un quartier mixte résidentiel (1000 logements sont prévus, principalement collectifs, et comprenant 25% de logements locatifs sociaux)¹⁷⁰, articulé avec un musée de l'Antiquité nommé Narbovia, en cours d'aménagement à cette période, porté par la Région Languedoc-Roussillon. Il a été labellisé EcoQuartier par l'État en raison de la démarche de requalification de terrains d'entrée de ville pour produire un quartier résidentiel dense, et d'aménagements de gestion des eaux pluviales. Ce projet est donc assez proche de celui de Blois, puisqu'il s'agit d'aménager de nouveaux espaces résidentiels en continuité de l'enveloppe urbaine existante.

Plusieurs autres projets d'écoquartier sont en cours dans l'agglomération de Narbonne, à l'exemple de celui de la Sagne, lancé par la commune de Gruissan autour de 2015, et prend place sur un site d'une trentaine d'hectares de « terrains à vocation naturelle et agricole », dont certains sont utilisés, et d'autres en friche¹⁷¹. Le projet prend la forme d'une procédure de ZAC, concédée à un promoteur local (Sangalli Maratuech), en groupement avec un aménageur privé régional (GGL) et une firme du BTP (NGE)¹⁷². Il prévoit la construction d'un nombre équivalent de logements collectifs et individuels (environ 700 logements en tout), ainsi que de commerces et d'équipements de proximité. L'organisation du quartier est présentée comme « une forme urbaine exemplaire »¹⁷³, très proche des modèles d'écoquartiers originels : réflexion sur la gestion des eaux pluviales, construction de deux réseaux viaires à l'intérieur du quartier, pour les voitures et les autres types de déplacements, zones de transition entre espaces publics et privés pour favoriser le « bien vivre ensemble »¹⁷⁴, réflexion sur l'ensoleillement et mise en place d'un réseau de chaleur interne au quartier... À Blois comme Narbonne, l'écoquartier fait donc partie du répertoire des projets urbains conduits par les collectivités, mais on note en même temps des différences majeures. Ceux de Blois et de la ZAC de la Robine s'inscrivent dans une stratégie de limitation de l'étalement urbain et de recyclage foncier, alors que la ZAC de la Sagne (Gruissan), si elle présente certaines caractéristiques d'un écoquartier, prend place dans un espace à vocation agricole, en périphérie de l'agglomération. Ce type d'aménagement est pourtant perçu comme une alternative au développement spontané de lotissements dans les communes périphériques de Narbonne, qui pourrait constituer un modèle local et être répliqué pour favoriser des opérations plus durables en périphérie de l'agglomération :

¹⁶⁸ Entretien n°19 avec un agent de la Ville de Narbonne, 22/06/2021

¹⁶⁹ Dossier de réalisation de la ZAC, 2011 ; Analyse d'images aériennes

¹⁷⁰ Programme d'Action du Plan Local d'Habitat 2015-2021

¹⁷¹ Commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers de la Préfecture de l'Aude, 2020, « Étude préalable à la compensation collective agricole de la ZAC de la Sagne »

¹⁷² 03/12/2018, « ZAC la Sagne (Gruissan) : signature du traité de concession pour l'écoquartier », *La lettre M – l'info éco en Occitanie*

¹⁷³ Diapositive de présentation du projet d'écoquartier de La Sagne, site internet de la Ville de Gruissan

¹⁷⁴ *Ibid.*

L'extension urbaine, cela se fait principalement avec des petits permis de lotir de 30-40 lots, qui dénaturent quand même beaucoup les entrées de ville ... Avec des plans faits par des géomètres, des rues en raquettes... Il n'y a pas de vision d'ensemble dans cette urbanisation. Mais il y a quand même quelques ZAC. Actuellement, il y en a deux très importantes, la ZAC de la Robine, à côté de Narbovia, et une en cours, mais le chantier n'a pas commencé, qui est la ZAC de la Sagne à Gruissan. Il y a 800 logements qui vont être construits, donc ça, pour le coup, c'est plutôt intéressant, bien réfléchi, avec des logements très diversifiés. Et puis après on a des plus petites opérations, comme à Coursan, les Seignes, avec 300 logements. Et peut-être aussi à Néviau, avec 120 logements potentiellement. Et justement, c'est une petite commune, qui n'a pas cédé à la pression des promoteurs pour faire des lotissements rapides. On [la CA de Narbonne] essaye de les accompagner pour avoir un écoquartier modèle, qu'on pourrait ensuite dupliquer dans les villages qui le voudraient, en étant exemplaire sur la diversité des logements, de la gestion de l'eau, et avec des espaces publics beaucoup plus tournés vers le piéton et le cycliste que la voiture. Ça c'est le secteur du Cros, à Néviau. On espère sortir ce programme-là dans les prochaines années avec les aménageurs, justement, pour montrer aux élus qu'on peut construire autrement. Ils ont du patrimoine, ils ont des beaux villages, et ils ont un peu tout saccagé en cédant aux promoteurs. »

Agent de la CA de Narbonne, 25/06/2021 (Entretien n°15)

Ce point de vue est également partagé à Soissons, où la communauté d'agglomération est à l'initiative de deux ZAC en périphérie, présentées comme des écoquartiers. Les ZAC du Colombier (Billy-sur-Aisne) et de Sous-Clémencin (Crouy) ont été lancées autour de 2015, et prennent place sur des zones agricoles et boisées rachetées à des agriculteurs par l'EPCI, puis concédées à la SEDA, actrice centrale de l'économie mixte dans l'Aisne. Couvrant respectivement 22 et 26 hectares, ces opérations doivent s'organiser autour de parcs paysagers, de quelques commerces et équipements de proximité et de 400 logements chacune, dont 40 à 50% de logements individuels, 30% de logements intermédiaires (par exemple des maisons en bandes ou superposées) et 20 à 25% de logements collectifs. Les deux projets proposent une majorité de logements sociaux locatifs et en accession sociale à la propriété. La ZAC de Sous-Clémencin est conçue pour limiter l'usage de la voiture au sein du quartier et inclut des aménagements paysagers permettant de gérer les eaux pluviales. Mise à part la valorisation de sa densité, qui est toute relative étant donné la part de logements individuels prévue, la ZAC du Colombier fait peu l'objet, pour le moment, de discours sur l'intégration des enjeux de durabilité au projet d'aménagement. Encore plus qu'à Gruissan dans l'agglomération de Narbonne, ces projets d'écoquartiers se rapprochent donc d'opérations d'extension urbaine périphérique classiques, et sont peu spécifiques du point de vue de la durabilité, bien qu'une large place soit dévolue à l'aménagement d'espaces verts. Un discours proche de celui présenté par un agent de la Communauté d'agglomération de Narbonne est mobilisé, puisque ces ZAC sont présentées comme un compromis. Elles permettraient à la fois de répondre aux enjeux de déclin locaux, et de tenir compte des aspirations des ménages par des aménagements régulés par la puissance publique :

« Il y a une volonté de reconstruire la ville sur la ville et de limiter l'étalement urbain. Mais, c'est un sujet qui crée quand même de grosses tensions actuellement, parce que la crainte c'est

de bloquer les capacités du territoire à se renouveler, à se développer, à sortir d'une période, comme je le disais tout à l'heure, de chômage. On a cette volonté de continuer à construire des zones artificialisées, dans des zones qui ne sont aujourd'hui pas artificialisées. On a quand même cette idée, en compensation, de travailler avec des architectes pour la bonne insertion paysagère. (...) Essayons de construire une alternative : plutôt que les gens partent à 30 km pour aller acheter des terrains, qui font en moyenne 850m² en 2019, là, on propose des choses à 250-400m² de terrain, parfois plus petit. C'est déjà une limitation assez drastique. »

Agent de la CA de Soissons, 25/05/2021 (Entretien n°2)

Ces multiples exemples de projets d'écoquartiers montrent la diffusion très forte du modèle dans les villes moyennes étudiées, ainsi que la diversité des interprétations et formes de projets qu'il engendre.

2.3.3. Le modèle de requalification du quartier de gare

Le troisième modèle particulièrement mobilisé dans les cas d'étude est le projet de requalification du quartier de gare. Comme celui de l'écoquartier, ce type d'opération est une forme récente des politiques urbaines d'attractivité, qui s'est particulièrement diffusée en Europe à partir des années 2000, et en France avec l'arrivée du TGV dans de nombreuses villes et la multiplication des discours de praticiens sur l'insertion urbaine des gares (Delage, 2018 ; Roudier, 2019). Le développement de ces projets est également à mettre en lien avec la montée des objectifs de durabilité et la recherche d'une plus forte cohérence entre l'aménagement des transports et l'urbanisation (Gallez et al., 2015 ; Maulat, 2014), ainsi qu'avec le développement de stratégies foncières par les opérateurs de transport¹⁷⁵. Ces projets de gare se caractérisent par plusieurs invariants, qui les rattachent aux modèles de politiques urbaines d'attractivité : transformation de quartiers de gare dégradés en quartiers à vocation économique et tertiaire, partenariats public-privé et construction de logements et bureaux (Delage, 2018). Cette description rappelle plus particulièrement les projets urbains de conversion des secteurs industriels dégradés des villes adoptés au cours des années 1980 et 1990 (Swyngedouw, Moulaert et Rodriguez, 2002), et suggère donc que ces projets constituent une nouvelle forme de projet urbain visant à doter les villes d'« attributs métropolitains standards », dont les gares font désormais partie (Delage, 2018). Un modèle de projet urbain d'« Euro-quartier de gare » a été mis en évidence par A. Delage à partir de l'étude d'une trentaine de projets conduits en France au cours des années 2010, et dont les similitudes sont telles qu'elles permettent de dresser un « portrait-robot » de ces projets (*ibid.*) :

Les projets ont pour plus petit dénominateur commun la présence d'une gare TGV (...). Le volet transport comprend généralement l'adjonction à la gare (...) d'un pôle d'échanges multimodal (...), conduisant au réaménagement du parvis de gare en espace public valorisé avec une grande lisibilité de l'intermodalité et un soin particulier accordé aux modes doux (...). Le volet urbain de la programmation est dominé par l'orientation tertiaire, mais intègre

¹⁷⁵ Ce sujet est exploré dans le programme de recherche Firminfra, coordonné par J. Maulat, ainsi que la thèse en cours d'Inès Delépine.

les principes de mixité fonctionnelle (...) et sociale. Les vocations traditionnelles de restauration et de capacité hôtelière des quartiers de gare sont étoffées – et montées en gamme – par l'arrivée fréquente d'un hôtel de standing. Un équipement public (musée, palais des congrès, salle de spectacle) est souvent le moyen de créer un signal urbain à l'architecture audacieuse, si possible de la main d'un architecte de renom. En termes d'affichage marketing, la rhétorique du développement durable peut être mobilisée (...).

Delage, 2018, p.154

A. Delage souligne que ces projets ont été conduits dans des villes de différentes tailles, sans antériorité particulière pour les grandes villes, ni lien entre taille du projet et des villes. Des projets de ce type ont été lancés dans les années 2010 dans trois des quatre villes étudiées, et semblent largement se rattacher ou s'inspirer de ce modèle (Figure 101).

À Narbonne, le projet est encore au stade d'étude, mais visera à requalifier les abords de la gare en créant notamment un pôle multimodal. À Blois, la requalification du quartier de la gare, qui avait commencé dans les années 1990 avec la conversion de la friche Poulain, a été relancée autour de 2010. Sur un espace de 14 hectares, un réaménagement complet du quartier est prévu : réaménagement du parvis de la gare, d'espaces verts, création de logements, bureaux, équipements, aménagement de locaux supplémentaires pour l'école d'ingénieurs implantée à Blois dans les années 1990 (INSA). Au cours des années 2010, un îlot est aménagé avec des logements étudiants et des espaces pour les entreprises, ainsi qu'une nouvelle passerelle d'accès à la gare. Du point de vue des acteurs impliqués, le projet est piloté par la Ville, avec l'appui de l'EPCI pour les aménagements liés aux transports, ainsi que de la SEM locale.

À Soissons, le projet de requalification du quartier de gare a été lancé autour de 2016, et conjugue lui aussi requalifications de friches industrielles situées aux abords de la gare et réhabilitation du parvis, construction de logements (700), de bureaux, auxquels s'ajoute un grand équipement, probablement une salle de concert/congrès de grande capacité. Au total, quatre friches industrielles seront requalifiées, ainsi que du foncier ferroviaire appartenant à la SNCF¹⁷⁶, ce qui représente une superficie qui dépasse les 40 hectares. Ce projet urbain est conduit en régie directe par la communauté d'agglomération, avec un agent recruté à temps plein. Un concours d'architecture a été organisé en 2018 par l'EPCI pour l'organisation du plan-masse du projet, et a été remporté par le cabinet Yves Lyon¹⁷⁷. Le projet, complexe, s'organisera en plusieurs opérations, dont certaines seront portées par des promoteurs privés, quand d'autres seront financées par l'EPCI et par des fonds européens¹⁷⁸. À Soissons comme à Blois, ces projets reprennent donc largement les principes et formes urbaines des projets d'« Euro-quartier de gare » (Delage, 2018), à la différence près qu'aucune de ces deux villes ne bénéficie d'une desserte en TGV.

¹⁷⁶ Entretien n°1 avec un agent de la CA de Soissons, 19/05/2021

¹⁷⁷ Entretien n°2 avec un agent de la CA de Soissons, 25/05/2021

¹⁷⁸ Entretien n°1 avec un agent de la CA de Soissons, 19/05/2021

Figure 101 : À Soissons, Blois et Narbonne, des quartiers de gare aux caractéristiques distinctes, en cours de transformation



Haut et milieu gauche : le parvis et les abords de la gare de Soissons, des espaces très dégradés ; en bas à gauche : image du futur parvis de la gare de Soissons ; en haut à droite : le parvis de la gare de Narbonne aujourd'hui, qui a fait l'objet d'une réfection en 1998 ; en bas à droite : le parvis de la gare de Blois transformé

Source des photographies : J. Chouraqui 2021 ; Source de l'image : site internet de la CA de Soissons

2.3.4. Soissons, Forbach, Blois et Narbonne dans les réseaux d'échanges « multidirectionnels » de modèles de projets urbains (Robinson, 2011)

Ces exemples de projets urbains réalisés dans les villes étudiées illustrent l'existence de figures récurrentes, inspirées de modèles internationaux anciens (les modèles de conversion de friches en espaces tertiaires ou dédiés à la culture), ou ayant émergé au cours des années 2000-2010 en France (les quartiers de gare et les écoquartiers). De la même façon que l'avait montré l'analyse des projets de ville, cette comparaison des projets urbains portés à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne montre des contrastes entre les villes étudiées. En particulier, Forbach se situe à nouveau en retrait de ces circulations, puisque seule l'une des trois figures récurrentes identifiées est adoptée dans cette ville. Le seul projet qui situe la ville dans ces réseaux d'échanges de politiques urbaines est celui du Carreau Wendel, un projet dont le pilotage a été très largement

partagé avec l'EPF d'État de Lorraine. Ce positionnement en marge des réseaux d'échanges de politiques urbaines (Robinson, 2011) pourrait être une traduction politique des dynamiques de déprise urbaine intenses qui affectent cette ville. Soissons et Blois apparaissent comme les villes les plus intégrées à ces espaces de circulation des modèles de projets urbains, et Narbonne se situe dans une situation d'entre-deux. À Blois, les modèles de projets identifiés sont adoptés de façon quasi simultanée avec les dates souvent citées dans la littérature pour indiquer leur émergence en France : années 1990 pour la requalification de friches, années 2010 pour l'écoquartier et le quartier de gare. À Soissons, l'adoption de ces modèles advient plus tardivement. On pourrait poser l'hypothèse selon laquelle les dynamiques de déclin démographique, économique, sociales et immobilières, plus constantes et diffuses à Soissons qu'à Blois, pourraient expliquer ce décalage. Néanmoins, Narbonne connaît des dynamiques tout autant favorables que Blois, sans être autant intégrées dans ces circulations, ce qui montre que cette hypothèse est à nuancer, et que d'autres facteurs entrent en compte, comme les ressources politiques, financières, techniques et humaines des villes (Chapitre 6). La déprise urbaine semble associée à des traductions politiques – ici une distance plus forte aux réseaux d'échange de politiques urbaines – qui ne sont pas entièrement fonction des dynamiques économiques, sociales, démographiques et immobilières observées par les statistiques. Sur ce point, l'histoire politique blésoise pourrait expliquer des capacités plus grandes à s'intégrer dans l'espace des circulations des modèles de politiques urbaines que Narbonne ; et d'autres ressources sont à identifier à Soissons pour comprendre cette intégration dans les réseaux d'échanges des politiques urbaines (Robinson, 2011).

Les villes moyennes étudiées s'inscrivent donc dans les tendances à la standardisation des modèles de politiques urbaines observées dans la recherche. Pour autant, dans les villes étudiées, ces modèles sont appropriés de diverses manières et à différents rythmes. L'exemple des politiques de revitalisation du centre-ville, développé dans la section suivante, illustre également ce point, ainsi que l'existence de modèles de politiques urbaines plus spécifiques aux villes moyennes, appropriés et largement diffusés au sein de ces villes.

3. Les stratégies de revitalisation du centre-ville : un modèle de politique urbaine d'attractivité spécifique aux villes moyennes ?

Les stratégies de revitalisation du centre-ville constituent le modèle d'action le plus répandu dans les villes moyennes étudiées, puisque ce type de projet a été porté dans chacun des cas d'étude. Cette politique urbaine présente des points communs avec les projets de patrimonialisation et de mise en tourisme des centres anciens développés dans différentes villes d'Europe (1.1) ainsi que dans les villes moyennes françaises (1.3) à partir des années 1990. Néanmoins, elle s'en écarte peu à peu, et constitue au tournant des années 2010 un modèle spécifique, dont la circulation entre villes moyennes semble s'accroître via des réseaux professionnels et des dispositifs nationaux de plus en plus nombreux.

3.1.L'émergence et la diffusion des projets de revitalisation du centre-ville

3.1.1. Les années 2010 comme date charnière pour plusieurs villes moyennes françaises

C'est autour de 2010 que semble s'accélérer la diffusion d'un modèle des « politiques de revitalisation du centre-ville », alors adoptées dans de nombreuses villes moyennes. Ces politiques se caractérisent par plusieurs traits communs. Tout d'abord, elles font l'objet d'une communication de la part des municipalités : elles portent souvent un nom, et sont en tous cas médiatisées à l'échelle locale comme des projets cohérents et mobilisateurs. Ces projets se caractérisent également par leur transversalité, puisqu'ils combinent des actions sur plusieurs thématiques, parmi lesquelles l'amélioration des espaces publics, la réhabilitation du bâti, le développement commercial, culturel ou patrimonial. Ces projets combinent ainsi des opérations de requalification de places ou de bords de cours d'eau ; une réflexion sur les mobilités (stationnement, piétonnisation) ; la mise en place d'animations commerciales, d'actions de soutien aux commerçants ; et des opérations de réfection des façades d'immeubles d'habitations ou de monuments. Les projets « Périgieux en mouvement » (Frel-Cazenave, 2019), « 31 le grand projet » à Alençon (Lledo, 2019), « Réinventer Châlons » (Chouraqui et al., 2021), ou « Phoenix » à Dunkerque (*ibid.*), tous lancés après les élections municipales de 2014, en sont des exemples. Sans porter de nom particulier, des stratégies de revitalisation du centre-ville sont également mises en place à cette période à Douai, Valenciennes, Lens (Dinh, 2018).

La multiplication de ces projets intervient dans un contexte où le phénomène de dévitalisation des centres-villes des villes petites et moyennes est de plus en plus médiatisé en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord (Chapitre 2). Ce contexte particulier semble participer à l'émergence de ces projets dans les centres-villes des villes petites et moyennes, sans doute inspirés et héritiers des projets de valorisation patrimoniale et touristique des centres-villes des années 1990. En France, ces préoccupations pour la dévitalisation des centres-villes prennent une place de plus en plus importante dans le débat politique et médiatique (Warnant, 2023), et font l'objet de premières mesures au cours des années 2010 (Chapitre 7). Ces préoccupations transparaissent également dans les politiques de l'Union européenne. L'analyse des projets de coopération Urbact (2007-2020) menée par Paul Gourdon montre en effet que si les projets conduits dans les villes petites et moyennes partagent certaines thématiques avec les métropoles, ils présentent aussi des spécificités, comme une attention particulière pour le patrimoine, les commerces, le centre-ville ou les systèmes agroalimentaires (Gourdon, 2021). L'analyse du projet de coopération « City centre doctor » (2015-2018), qui implique plusieurs petites villes européennes, montre l'adoption de modèles d'action similaires au sein des villes participantes. Ces projets articulent l'amélioration des espaces publics, le renforcement des mobilités douces et l'organisation d'événements ou d'animations en centre-ville (*ibid.*). La médiatisation d'une dévitalisation des centres-villes s'accompagne donc de l'émergence de projets locaux d'amélioration du cadre de vie dans les villes petites et moyennes de différents pays, qui présentent plusieurs points communs avec ceux des années 1990 (mise en valeur du patrimoine, requalification des espaces publics et du bâti). La priorisation des questions commerciales semble néanmoins nouvelle. Le modèle du projet urbain de valorisation patrimoniale et touristique du centre-ville est ainsi réemployé et réadapté pour répondre à un enjeu spécifique

et très médiatisé des centres-villes des villes moyennes au cours des années 2000 : le maintien de la diversité commerciale.

3.1.2. L'émergence progressive de projets de revitalisation du centre-ville à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne

Pour ce qui concerne les villes moyennes étudiées dans le cadre de cette thèse, Blois constitue un exemple de ville ayant porté ce type de projet précocement, avec le « Grand projet de centre-ville » lancé dès 2003. À Soissons, Forbach et Narbonne, des projets similaires sont mis en place un peu plus tardivement, autour de 2010 (Encadré 5). Ces projets sont majoritairement impulsés, financés et conduits par les Villes¹⁷⁹. Forbach et Blois ont également bénéficié du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et les commerces (FISAC), tout comme Soissons, dont une partie du projet a aussi été financée par le Fonds national d'aménagement du territoire (FNADT). Forbach bénéficie enfin d'un appui financier de la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre de l'expérimentation « Centres villes de demain » (Chapitre 7).

Dans les quatre villes, les projets mis en place sont transversaux et globaux, c'est-à-dire qu'ils combinent des mesures multi-thématiques. À Blois, le « Grand projet de centre-ville » est lancé en 2003, et s'articule autour de plusieurs thématiques : commerces, habitat, espaces publics, tourisme et patrimonialisation (Hamelin, 2020). Il est prolongé en 2014 par l'« Aménagement cœur de ville – Loire », qui traite des mêmes sujets. À Soissons, le « Plan commerce » est un projet de revitalisation du centre-ville priorisant le commerce, l'amélioration des espaces publics, du stationnement et la mise en valeur du patrimoine. Il est mis en place en 2015, en même temps que les berges de l'Aisne finissent d'être réhabilitées et converties en un secteur résidentiel et de promenade intégré au centre-ville. À Narbonne, le projet Barques-Mirabeau est lancé en 2011, et vise à embellir et requalifier les espaces publics situés au bord du canal de la Robine dans le centre-ville, en favorisant les déplacements piétons et en mettant en valeur ce patrimoine, puisque le canal est classé au patrimoine mondial de l'Unesco. En 2016, le projet Bourg en Lumière vise un autre secteur du centre-ville – le quartier Bourg – particulièrement dégradé et paupérisé. Les actions concernent en priorité l'habitat, la sécurité, les espaces publics, le commerce et le patrimoine. À Forbach enfin, quelques opérations de réaménagement d'espaces publics et du stationnement sont réalisées en 2006 et 2008. En 2016, le « Projet de Redynamisation du centre-ville » est lancé, et doit s'articuler autour de plusieurs volets : commerces, habitat et espaces publics. Dans les quatre villes étudiées, des projets ciblant le centre-ville sont donc adoptés à la même période. Si certains d'entre eux sont au départ plutôt orientés vers un volet d'action particulier (les espaces publics pour Blois, Forbach et Narbonne, ou l'habitat pour Soissons avec le projet des berges), ils deviennent progressivement transversaux, avec des thématiques communes à partir du milieu des années 2010 : les commerces, l'habitat, les mobilités, les espaces publics et le patrimoine. Tous les projets ciblent un périmètre de centre-ville complet, excepté à Narbonne, où deux projets visant chacun un

¹⁷⁹ A Blois, la situation est moins nette, car les services aménagement et urbanisme sont mutualisés entre Ville et Communauté d'Agglomération. Certains agents ont néanmoins des rattachements administrativement à la Ville ou à la CA, et certains bureaux sont localisés en mairie plutôt qu'auprès des services de la CA. C'est le cas du service commerce créé pour œuvrer à la revitalisation commerciale du centre-ville, voir plus bas.

secteur du centre-ville (les rives droite et gauche de la Robine, le quartier Cité et le quartier Bourg) se succèdent. L'émergence de projets de revitalisation du centre-ville est donc progressive, mais avérée dans les cas d'étude à partir des années 2000.

Ces projets sont élaborés au sein du service urbanisme des Villes, mais une volonté de travailler en transversalité avec plusieurs services, en « mode projet » est exprimé à Blois¹⁸⁰, à Forbach et à Narbonne. Les projets sont élaborés dans les cas de Soissons, Forbach et Blois avec l'aide de prestataires extérieurs, par le biais d'études réalisées par des cabinets de consultants généralistes au moment du lancement du projet. Ce recours pourrait s'expliquer par le fait que ces villes ont appuyé leur projet de revitalisation sur des sources de financements plus variées que Narbonne. Le chef de projet Bourg en lumière associe en effet la conception du projet en régie à un manque de moyens :

« Quand j'ai lancé Bourg, je n'avais pas vraiment de commande claire (...), la commande des élus, c'était : 'il faut travailler sur ce quartier, il faut le redynamiser'. Pas de budget, pas de moyen, mais il faut y aller. Donc, là, tu te dis... Waou. Et la première chose que j'ai faite, même si c'est un quartier que je connaissais étant narbonnais, c'est de partir faire une enquête de terrain. Et j'ai fait du porte-à-porte, avec un questionnaire, ciblé sur le mode de vie, le stationnement, le commerce, les services... Et donc après, le plan d'action a émané de ce besoin des gens qui vivent le quartier : pas que les habitants, aussi les associations qui interviennent, ceux qui y travaillent ou le fréquentent pour se promener. Et donc quand tu fais ton plan en étant convaincu que ça va répondre à ce que les gens ont demandé, tu y crois et t'arrives aussi à convaincre des collègues (...). Moi j'ai fait énormément de terrain, et donc quand je devais emmener mes collègues sur des sujets de propreté ou autre, j'évoquais des réalités de terrain difficilement contestables. »

Agent de la Ville de Narbonne, 24/06/2021 (Entretien n°18)

3.2. Les stratégies adoptées : entre influences de modèles anciens et adaptation aux préoccupations locales

3.2.1. Permettre le regain démographique et l'animation du centre-ville : mise en valeur du patrimoine bâti, embellissement des espaces publics et mobilités douces

Le premier objectif commun aux stratégies de revitalisation du centre-ville conduites à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne est de permettre le regain démographique du centre-ville, quasiment systématiquement associé à l'attractivité de cet espace vis-à-vis des classes sociales plus favorisées. Cet objectif rejoint donc celui d'autres politiques urbaines conduites dans ces villes (2.2.2). Il est interprété légèrement différemment selon les terrains, mais toujours présent : il est parfois chiffré, comme à Blois, où le Grand projet de centre-ville vise à augmenter la population de ce secteur de 1000 habitants (Hamelin, 2020). La seconde phase de requalification des berges de l'Aisne, qui débute en 2010 à Soissons, a quant à elle pour objectif de développer un ensemble immobilier à destination des « classes intermédiaires »¹⁸¹. À

¹⁸⁰ Entretien n°31 avec un agent de la Ville-EPCI de Blois, 01/09/2021

¹⁸¹ Site internet de la mairie de Soissons, rubrique « Grands projets »

Narbonne, « la croissance démographique, qui va se poursuivre dans les années à venir » fait partie du contexte d'élaboration du projet Barques-Mirabeau, qui vise à orienter cette croissance davantage vers le centre-ville¹⁸². À Forbach, le Projet de redynamisation du centre-ville (2016) vise à « éviter la fuite de la population du centre-ville »¹⁸³ :

« Nous, ce qui nous intéresse, c'est de faire revenir des gens en centre-ville. Pour ça, il nous faut des appartements, ou au moins déjà remplir des appartements vides. (...) La moyenne économique des gens qui maintenant habitent en centre-ville... Et bien ils ont moins les moyens... J'irais pas jusqu'à dire une paupérisation, mais je crois quand même que le terme a été employé lors d'une étude qui a été faite par la CCI. »

Élu de la Ville de Forbach, 03/03/2017 (Entretien n°48)

Le second objectif commun à ces projets et d'améliorer la fréquentation du centre-ville en facilitant les circulations à l'intérieur du quartier : à Blois et Narbonne, il s'agit de renforcer la place du piéton en centre-ville ; à Soissons, Blois et Forbach, de faciliter le stationnement, et dans les quatre villes, il existe des objectifs de renforcement d'axes de circulation structurants traversant le centre-ville et le reliant à d'autres points de la ville (gare, cours d'eau, etc.). Cet objectif est influencé par les discours sur les mobilités douces, qui se retrouvent dans le projet des Barques-Mirabeau à Narbonne, par exemple (Figure 102). Dans les quatre villes, les mises en valeur du patrimoine et du cadre de vie sont ensuite appréhendées comme deux axes d'action prioritaires permettant de renforcer la fréquentation du centre-ville en améliorant son image. Le projet Barques-Mirabeau vise ainsi notamment à « affirmer Narbonne comme une ville méditerranéenne à taille humaine qui s'appuie sur son patrimoine pour se tourner vers l'avenir »¹⁸⁴. À Blois, les deux projets qui se succèdent visent également à ouvrir le centre-ville sur la Loire (classée au patrimoine mondial de l'Unesco) et à renforcer l'attrait touristique de la ville.

¹⁸² Extraits de l'ancien site internet de la ville de Narbonne

¹⁸³ Extrait d'un entretien du chef de projet, dans Stoerkler, A., 19/12/2016, « Forbach part à la reconquête de son centre-ville », *La Semaine*

¹⁸⁴ Plaquette de présentation du projet Barques-Mirabeau, 2010-2011

Figure 102 : Mobilités et circulations douces dans le projet des Barques-Mirabeau à Narbonne



Source : Extrait de la Plaquette de présentation du projet Barques-Mirabeau, 2010-2011

Les projets de revitalisation adoptés dans les années 2010 dans les terrains d'étude donnent ainsi lieu à des actions en faveur de la requalification des espaces publics (places, bords de cours d'eau), de la valorisation du patrimoine bâti et de l'amélioration de l'accessibilité au centre-ville, qu'on peut résumer par le tableau suivant :

Figure 103 : Tableau des actions déclinées dans les projets de revitalisation du centre-ville de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne

Thématique	Actions ou mesures	Cas d'étude concerné(s)
Embellissement des espaces publics	Opérations de requalification de places et de rues : réfection de la voirie, usage de pavés, abaissement des trottoirs, extension/création d'espaces pour les terrasses de restaurants et cafés	Soissons Forbach Blois Narbonne
	Transformation des bords de cours d'eau en lieu de promenade et en espaces publics : amélioration et sécurisation des accès, construction de ponts piétons, réfection des quais, installation de mobilier urbain	Soissons Blois Narbonne (Non applicable à Forbach)

Amélioration de l'habitat	Opérations d'amélioration de l'habitat privé (OPAH)	Blois Narbonne
	Aide à la réfection des façades	Blois
	Conversion de friches industrielles en logements	Soissons
Valorisation du patrimoine	Création d'une Aire de valorisation du patrimoine	Soissons
	Mise en place d'une signalétique sur le patrimoine	Narbonne
	Aménagement d'espaces publics autour d'un cours d'eau classé au patrimoine mondial de l'Unesco	Blois Narbonne
Mobilités douces	Mise en place d'un plan de stationnement : création de place de parking, de parkings et/ou gratuité du stationnement sur de courtes durées	Soissons Forbach Blois Narbonne
	Réduction des limitations de vitesse, piétonnisation temporaire ou permanente de certaines rues	Blois Narbonne

De nombreux points communs peuvent ainsi être identifiés dans les actions mises en œuvre dans les quatre villes étudiées, ainsi que des ressemblances avec des opérations d'urbanisme adoptées par le passé (1.3). À Blois et Narbonne, les projets de revitalisation adoptés donnent ainsi lieu à des mesures de valorisation du patrimoine, ce qui les situe dans la continuité des politiques urbaines menées depuis les années 1990. Les actions d'embellissement des espaces publics prolongent quant à elles, pour les quatre cas étudiés, des opérations menées dans les décennies précédentes, exception faite de la valorisation des cours d'eau. À Soissons, Blois et Narbonne, qui possèdent un cours d'eau, le modèle ancien du waterfront avait en effet été peu approprié avant la mise en œuvre de ces projets de revitalisation du centre-ville au cours des années 2000 (Figure 104).

Figure 104 : L'aménagement des fronts d'eau, une mesure incontournable des projets de revitalisation du centre-ville



A gauche : Requalification des bords de la Robine à Narbonne ; en haut à droite : les berges de la Loire réaménagées à Blois ; en bas à droite : les berges de l'Aisne transformées en espaces publics et résidentiels à Soissons

Source : J. Chouraqui 2021

3.2.2. La mise en place d'une politique commerciale municipale

Si ces projets de revitalisation du centre-ville donnent d'abord lieu à des actions se situant dans la continuité des projets ciblant le centre-ville passés (1.3), la mise en place d'une politique commerciale constitue la mesure qui distingue le plus ces stratégies de revitalisation du centre-ville des précédentes politiques urbaines. Le volet commercial de ces projets se structure autour de la lutte contre la vacance et pour le maintien de la diversité commerciale. Cet enjeu commercial est également étroitement relié à celui de la fréquentation du centre-ville, puisqu'il s'agit d'en faire « un centre commercial à ciel ouvert » (expression utilisée aussi bien à Blois qu'à Soissons¹⁸⁵). Ces préoccupations pour le commerce sont nouvelles, puisqu'elles apparaissent autour de 2010 dans chacune des villes étudiées, alors qu'elles sont absentes des projets menés dans le centre-ville par le passé. Cet objectif est souvent mis en lien avec un contexte national. Le maire de Blois, en préface à la « Feuille de route commerces » mise en place entre 2017 et 2018, précise ainsi :

¹⁸⁵ Ville de Blois, 2018, Feuille de route pour le commerce ; Soissons mag, mars-avril 2015

« Dans un contexte difficile pour les villes et agglomérations moyennes, les commerçants et artisans subissent de lourdes mutations et de fortes concurrences. Mais nous avons des objectifs communs, intérêt à agir ensemble et pas de manière isolée. C'est tout l'enjeu de cette feuille de route que j'ai voulue et dont j'ai confié la responsabilité à notre manager du commerce »

Ville de Blois, Feuille de route commerces, 2018

En 2015, le maire de Soissons s'exprime de façon très similaire dans le journal municipal :

« Les commerçants de centre-ville sont inquiets. Face à un environnement en mutation permanente, un véritable plan d'action doit être mis en œuvre rapidement pour les soutenir dans leur adaptation aux nouveaux modes de consommation : achat sur internet, achat via applications mobiles, implantations de nouvelles zones d'activités en périphérie... »

Soissons mag, juin-août 2015

Le développement de ce volet des politiques municipales se traduit par la mise en place, quasiment au même moment, de structures liées au commerce sous l'impulsion de la municipalité, aux missions cependant assez variables. À la fin des années 2010, les mairies des quatre terrains d'étude cherchent donc à se doter de la compétence « commerces », jusqu'alors portée par les communautés d'agglomération et la direction du développement économique.

À Narbonne et Soissons, deux « Offices du commerce » se mettent en place autour de 2016 sous l'impulsion de la municipalité. L'Office du commerce et de l'artisanat narbonnais, également nommé « Narbonne Initiative Développement », est une association regroupant la Ville, la Chambre de commerces et d'industrie et la Chambre des métiers. À Soissons, l'Office est un organe rattaché au service Urbanisme de la municipalité, qui compte deux salariés, dont un manager de commerce. Si l'Office narbonnais vise à soutenir les associations commerçantes et à fédérer les acteurs publics autour du commerce, celui de Soissons est beaucoup plus proche du pouvoir local, puisqu'il est chargé de conduire le volet commercial du projet de revitalisation du centre-ville, en lien étroit avec les élus. À Forbach, le projet (jamais mené à bien), est de mettre en place une SEM locale chargée à la fois de la politique commerciale et d'habitat dans le cadre du Projet de Redynamisation du centre-ville. Cette SEM devait compter un poste de manager de centre-ville, financé par la Ville de Forbach. À Blois enfin, c'est un service à part entière qui est mis en place au sein de la mairie, autour du recrutement d'un manager de centre-ville¹⁸⁶.

Si les formes sont diversifiées, l'ensemble de ces structures ont des objectifs en commun : il s'agit en particulier de proposer des interfaces ou guichets à disposition des commerçants, de leurs associations et des porteurs de projets pour obtenir un accompagnement de la municipalité. Leur fonction est aussi de communiquer et de promouvoir le centre-ville auprès de différents publics : habitants, enseignes, porteurs de projets, etc. Ces actions de promotion et de

¹⁸⁶ Un service commerces existait autour de 2012. Son action consistait essentiellement à réguler le marché et les commerces non-sédentaires, ainsi qu'à redistribuer les fonds FISAC, obtenus autour de cette date, en procédant essentiellement à des politiques d'animation commerciale, d'aide à la rénovation des commerces et des devantures. Ce service a ensuite connu une période sans personnel, de 2015 à 2017, avant d'être relancé en 2017 par le recrutement de deux salariés, dont un manager de commerce.

prospection commerciale ont pour objectif premier de limiter la vacance commerciale en cherchant activement à attirer des commerçants et chalandes en centre-ville¹⁸⁷. À ces fonctions s'ajoute celle d'organiser des événements à dimension commerciale ou de soutenir les associations de commerçants dans leur organisation d'animations. À Blois, Soissons et Forbach, cette politique commerciale doit être animée par le ou la « manager du commerce » ou « de centre-ville », recruté par la municipalité autour de 2016 dans les trois villes. Si son nom peut varier, la fonction de cet agent est très similaire entre les villes¹⁸⁸. Sa principale mission est de constituer l'intermédiaire entre la Ville et les commerçants, mais aussi d'apporter une expertise sur les questions commerciales au sein de la Mairie, afin d'élaborer et de conduire la stratégie commerciale municipale. À Blois et Soissons, où ces agents ont été réellement recrutés, cette expertise passe également par une connaissance très fine du tissu commercial en activité ou vacant du centre-ville, ainsi que des porteurs de projets potentiels. Des inventaires sont réalisés, et une veille sur les cellules commerciales mises en vente ou à la location est réalisée en continu par ces managers. Cette veille est permise par l'usage du droit de préemption urbain et du droit de préemption commercial dans le périmètre du centre-ville, et doit permettre de faciliter les installations de nouveaux commerces :

« Ce qu'on essaye de faire, c'est travailler en amont. Quand on sait qu'un commerce va se libérer, nous c'est vrai qu'on a un portefeuille de porteurs de projets, un vivier. Et donc dans la mesure du possible, on essaye d'amener au propriétaire les porteurs qu'on voudrait voir. Parfois ça ne marche pas, le local est attribué sans qu'on sache qu'il allait se libérer. (...) Le but du jeu est d'essayer de travailler très rapidement, justement, pour positionner les meilleurs profils, aux bons endroits, en somme. »

Agent de la Ville de Soissons, 01/06/2021 (Entretien n°6)

« Alors, sur le droit de préemption commercial, on l'a instauré en 2018. (...) C'est un bon outil pour connaître les dossiers en amont, avoir une veille. (...) [On] travaille en partenariat avec les agents immobiliers, avec les propriétaires, avec les porteurs de projets, pour avoir un rôle de facilitateur, de médiateur. (...) Vous voyez, on envoie par exemple pas mal de courriers aux propriétaires, les agents immobiliers on essaye de les avoir toutes les semaines. »

Agent de la Ville-EPCI de Blois, 31/08/2021 (Entretien n°30)

Le nom ainsi que les fonctions assurées par les managers de commerces dans les villes étudiées rappellent ceux des « *town center managers* » recrutés dans le cadre des projets de revitalisation commerciale et/ou dans les *Business Improvement Districts* (BID) menés en Angleterre à partir des années 1990 (Otsuka et Reeve, 2007), puis largement diffusé au sein de villes de toutes tailles et à travers le monde (Ward, 2011). Les politiques de *town center management* sont focalisées sur la revitalisation commerciale des centres-villes, et se sont développées à l'échelle locale en Angleterre comme une réponse à la fragilisation du tissu commercial des centres-villes avec le développement des centres commerciaux périphériques (Otsuka et Reeve, 2007). Ces projets

¹⁸⁷ Narbonne & Vous, octobre-novembre 2015 ; Fiche de poste pour le recrutement d'un manager de centre-ville, Forbach ; Entretien n°6 avec un agent de la Ville de Soissons, 01/06/2021 ; Entretien n°30 avec un agent de la Ville-EPCI de Blois, 31/08/2021.

¹⁸⁸ Fiche de poste du « Manager de centre-ville » publiée par la Ville de Forbach en 2017 ; Entretien n°6 avec un agent de la Ville de Soissons, 01/06/2021 ; Entretien n°30 avec un agent de la Ville-EPCI de Blois, 31/08/2021.

locaux émergent un peu plus tardivement que les projets de régénération urbaine, et sont souvent exclusivement tournés vers des objectifs de revitalisation commerciale (*ibid.*). Le renforcement de la compétitivité et de l'attractivité du centre-ville sont au centre de ces stratégies, dont les actions centrales sont orientées vers le marketing et la promotion du territoire, l'entretien et l'embellissement du centre-ville (Otsuka et Reeve, 2007 ; Ward, 2011). Dans ce cadre, le *town center manager* a pour rôle principal de hiérarchiser ces enjeux et de mettre en place une stratégie d'attractivité. Son rôle est également d'assurer une liaison entre les acteurs publics et privés. Le plus souvent, il a le statut d'agent employé par les pouvoirs publics locaux, et est l'interlocuteur de multiples acteurs : les commerçants, la police, la chambre des commerces ainsi que les groupes communautaires (*community groups*) (*ibid.*). L'influence de ce modèle du *town center management* est donc bien présente dans les villes étudiées, puisque le rôle assigné aux managers de commerce recrutés est très similaire.

On peut également souligner certaines proximités entre le modèle d'Office du commerce ayant un statut d'association fonctionnant par adhésion des commerçants, comme c'est le cas à Narbonne, et celui du BID. En Grande-Bretagne, les BID sont des formes de partenariats publics-privés mis en place sur un périmètre dans lequel des commerces et/ou entreprises contribuent à l'élaboration et au financement d'une stratégie d'amélioration du cadre de vie, de la fréquentation du quartier et de ses commerces (Ward, 2011). Le BID s'appuie ainsi sur une contribution financière des entreprises du périmètre d'action (souvent le centre-ville) ainsi que sur des dispositifs favorisant les partenariats entre acteurs publics et économiques locaux (*ibid.*). Dans certains cas, la place des acteurs privés peut être très forte, et amener à une forme de privatisation dans la gestion urbaine locale qui les différencie des cas étudiés, où l'impulsion des pouvoirs publics locaux est centrale (*ibid.*). Malgré cette différence importante, des similitudes apparaissent entre les logiques des BID celles de l'Office du commerce associatif de Narbonne : il s'agit de mettre en relations les commerçants, de leur permettre de mutualiser des moyens (y compris financiers) et de leur apporter une subvention publique pour mettre en place des mesures en faveur du commerce. Les politiques commerciales mises en place dans les villes étudiées s'appuient donc sur des modèles communs d'organisation et de coordination des acteurs publics et privés.

Au-delà de ces formes organisationnelles particulières visant à l'attraction et à l'accompagnement des porteurs de projets commerciaux, les politiques commerciales conduisent à des actions plus ponctuelles, très similaires d'une ville à l'autre. Celles-ci font partie du volet « commerces » des projets de revitalisation du centre-ville : mise en place de subventions aux commerçants, soutien financier des associations de commerçants, exonérations de taxes pour les commerçants, chartes sur les devantures et les enseignes, habillage des locaux vacants, création de boutiques éphémères ... À Blois et Soissons, où ces politiques commerciales ont été les plus développées, le volet « commerces » du projet de revitalisation du centre-ville donne lieu cependant à des actions différenciées. À Blois, l'aménagement du Carré Saint-Vincent, une galerie commerçante qui doit être créée dans une zone de parking peu utilisée, est l'une des actions phares du projet de revitalisation du centre-ville en matière de commerces. La création de cette galerie est présentée comme une solution pour donner un nouveau souffle au centre-ville de Blois, en proposant davantage de cellules commerciales de grandes ou moyennes

tailles, qui seraient sous-représentées dans le centre-ville. À Soissons, la politique commerciale se distingue par une intervention plus forte de la Ville en faveur du maintien de la diversité commerciale. Plus précisément, l'Office du commerce utilise le droit de préemption commercial et le droit de préemption urbain pour se rendre propriétaire de locaux commerciaux ou acquérir des baux. Ces outils permettent à la Ville d'intervenir sur l'offre commerciale et de maîtriser plus directement les implantations de commerces dans certains secteurs jugés stratégiques. À Blois, ces outils sont mobilisés essentiellement à l'usage de veille, et l'achat ou la location de baux commerciaux par préemption sont considérés comme risqués et dépassant du champ d'action municipal :

« [A propos du droit de préemption commercial] Je trouve que cet outil, il a aussi ses limites. Parce qu'en fin de compte, on est propriétaire des lieux, mais on n'a pas préempté le bail. Donc nous, on paye toujours un loyer en attendant un acquéreur, par contre on ne maîtrise pas ce loyer. (...) On peut y réfléchir, mais est-ce que véritablement c'est le rôle d'une mairie, avec l'argent public, de gérer un portefeuille d'immobilier commercial, qui vise à réaliser du chiffre d'affaire pour du privé ? Tout ça, ça pose question. Pour l'instant, ici, c'est pas vraiment ça qui est retenu. Qu'on ait 2 ou 3 cellules pour faire des boutiques éphémères, faire venir des artisans, des artistes, etc., ça peut rentrer dans le cadre d'un programme d'animation, et là j'estime du coup que ça vient pas déréguler le marché, et que l'argent public est utilisé vraiment pour le bien commun. Car les animations sont toutes gratuites et accessibles à tous. »

Agent de la Ville-EPCI de Blois, 31/08/2021 (Entretien n°30)

Ces risques sont également reconnus à Soissons, bien que la politique soit plus volontariste, puisqu'une véritable stratégie de maîtrise de l'immobilier commercial est en place :

« On lance comme je l'ai dit beaucoup de travaux : il y a certains locaux qui vont être clé dans la nouvelle reconfiguration du quartier ou du centre-ville, etc. Donc, il y a une politique de préemption dans ce cadre-là, (...) pour préserver le devenir, et avoir la main sur ce que sera l'activité commerciale dans tel local/emplacement. Je pense que ça fait partie de cette politique affichée, de dire, la ville elle acquiert, elle n'a pas peur de prendre la main et d'être très – pas virulente –, mais voilà, active dans ce domaine-là. (...) Quand les locaux sont préemptés par la mairie, soit c'est vraiment en vue d'une reconfiguration complète, avec des travaux à plus long terme, ou bien certaines fois, vraiment à la marge, la ville garde le local pour le louer. Mais c'est rare, car finalement la ville, c'est pas une agence immobilière, on n'est pas là pour louer des locaux. On doit en avoir 3-4 sur l'ensemble de la ville. Et enfin, bien souvent, la ville remet à la vente ces locaux. L'objectif, c'est s'assurer aussi du projet de certains acquéreurs. Donc là, on lance des appels à candidatures, où on met tous nos critères, en collaboration toujours avec le service urbanisme. »

Agent de la Ville de Soissons, 01/06/2021 (Entretien n°6)

3.2.3. Des préoccupations variables à l'égard de l'« insécurité » et des changements sociaux du centre-ville

À Soissons et Narbonne, le centre-ville est un quartier qui cristallise des préoccupations pour la sécurité et la multiplication de commerces ciblant des catégories de populations pauvres et issues de l'immigration. Dans les deux villes, « sécuriser » le centre-ville est l'un des objectifs des projets mis en place. À Narbonne, cet objectif est explicité pour les deux projets ayant ciblé le centre-ville, Barques-Mirabeau (2011) et Bourg en lumière (2016). La plaquette du projet Barques-Mirabeau évoque cet enjeu :

« La promenade des Barques et le cours Mirabeau (25 000 m² de surface) représentent un espace considérable en cœur de ville, mais qui, paradoxalement, donne une impression d'encombrement et de morcellement, ce qui contribue au développement d'un sentiment d'insécurité. »

Ville de Narbonne, 2010-2011, « Aménagement des Barques et du cour Mirabeau »

En 2016, cette préoccupation est également présente pour le projet Bourg en lumière, comme le souligne un agent de la Ville, qui précise que l'enjeu dépasse le sentiment d'insécurité des usagers, mais concerne également des pratiques de vente illégale de drogues dans le secteur Bourg :

« On a mis en place un travail avec police municipale et nationale, déjà existant mais qui devait être renforcé sur le cœur de ville, aux vues des problématiques récurrentes de deal, donc il y a eu vraiment des partenariats et des comités de pilotage qui se sont mis en place avec une police municipale dédiée à ce secteur, avec un soutien aussi de la sous-préfecture là-dessus. »

Agent de la Ville de Narbonne, 24/06/2021 (Entretien n°18)

Une « brigade info-civique » a ainsi été mise en place dans le cadre du projet Bourg en lumière, en plus du renforcement de la vidéosurveillance. Cette brigade est constituée de médiateurs et de deux policiers municipaux, et effectue des rondes quotidiennes dans ce quartier dans le but de « prévenir et traiter les incivilités et atteintes à la tranquillité publique, afin de lutter contre la hausse du sentiment d'insécurité »¹⁸⁹. Un peu plus tard dans l'entretien, cet agent esquisse un lien entre ce sentiment d'insécurité et le type de commerces se développant dans certaines parties du centre-ville. La diversité commerciale et la tranquillité publique en centre-ville sont ainsi présentées comme des enjeux face au développement de certains commerces populaires :

« Il y a la liberté de concurrence qui fait qu'à un moment donné, on voit fleurir, par des effets de mode, des kebabs, des coiffeurs barbiers, voilà, ou des épiceries de nuit... Donc, des styles de commerces, qui vont générer derrière, des problématiques ou des nuisances. »

Agent de la Ville de Narbonne⁸²

Le discours de la Ville de Soissons est très similaire. D'abord, la sécurité fait partie des enjeux centraux de la campagne électorale d'A. Crémont, et dès 2015, des mesures sont prises : la

¹⁸⁹ Ville de Narbonne, « Bourg en lumière : une importante opération de redynamisation d'un quartier historique du cœur de ville », *Occitanie tribune*

présence de la police municipale dans les espaces publics est renforcée et un arrêté municipal sur la consommation d'alcool sur la voie publique est adopté¹⁹⁰. La sécurité en centre-ville fait partie des objectifs du Plan commerce (2015), qui conduit à l'installation d'un dispositif de vidéosurveillance. En échangeant avec deux élus au sujet de la politique soissonnaise de maintien de la diversité commerciale en centre-ville, un lien similaire est établi entre fréquentation du centre-ville, sécurité, et développement de certains commerces populaires, désignés ici sous le terme de « restaurants rapides » :

« J. Chouraqui : J'ai vu qu'il y avait à Soissons une politique d'acquisition revente notamment de commerces. Je me demandais pourquoi ce volontarisme, pourquoi pas simplement laisser faire l'offre et la demande ? Quelle offre vous essayez de favoriser avec cette politique ? »

Élu 1 : C'est bien défini, ça. Tout ce qui est rue commerçante, il est pas question d'installer plein de restaurants, dits... Comment ils s'appellent ?

Élu 2 : Restauration rapide.

Élu 1 : Oui, restaurant rapide. Quand il y a une vente, la ville préempte (...) ensuite il y a un appel à projets, et pour le meilleur projet, on cède le bien ou en location ou en vente. Mais il y a des critères bien définis. Il n'est pas question de garnir le centre-ville de Soissons avec des restaurants dits rapides. Il y a un certain désordre qui s'installe et nous on veut garder des commerces de qualité.

Élu 2 : Vous voyez, tout ce qui est rue commerçante dans les rues principales de Soissons, on veut pas ... faut que ça reste des rues dites commerçantes. Si on commence à mettre de la restauration rapide entre deux commerces, ça va être la débandade : il va y avoir par terre les gobelets, les sacs, comme on voit un peu partout. Donc, on n'empêche jamais quelqu'un à s'installer, à Soissons. Mais à des moments, c'est pas là. On peut les aider ailleurs dans la ville, mais pas là. Pour garder un centre-ville digne de ce nom, si vous voulez. »

Échange avec deux élus de la Ville de Soissons 28/05/2021 (Entretien n°7)

Le discours est plus général et distancié à Forbach, où les projets de centre-ville adoptés depuis les années 2000 ont des objectifs liés à la sécurité :

« Il y a eu du ressenti sur le centre-ville, et ça nous on le combat chaque jour. En disant : 'moi j'y vais pas au centre-ville, parce que c'est pas sécurisé', 'pas bien fréquenté'. Ça c'est ce que j'entends, les ressentis, et en réalité c'est pas vrai ça. Mais c'est là-dessus, c'est des leviers sur lesquels, nous, on va agir. (...) [L]a sécurisation : on a mis des caméras, il y a une salle de visionnage en lien avec la police nationale ; il y a la police municipale qui est à pied. Ça sécurise, visuellement (..) pour que les gens se sentent en sécurité et retournent au centre-ville »

Élu de la Ville de Forbach, 03/03/2017 (Entretien n°48)

En même temps qu'une réponse à la médiatisation de la vacance commerciale en centre-ville, les projets de revitalisation menés à Narbonne, Soissons et Forbach sont donc également liés à

¹⁹⁰ Soissons mag, septembre octobre-novembre 2015

une préoccupation plus large pour le changement social des usagers et habitants du centre-ville et le sentiment d'insécurité qui serait généré par ces évolutions. Les commerces apparaissent dans ce cadre comme un révélateur de ces transformations du centre-ville, qui retient particulièrement l'attention des élus locaux. Le fait que ces préoccupations soient plus fortes dans ces villes qu'à Blois peut s'expliquer par plusieurs facteurs. D'abord, le centre-ville de Blois ne connaît pas les mêmes dynamiques de paupérisation et ne constitue pas une « centralité populaire » (Collectif Rosa Bonheur, 2019) dans la même mesure que celui de Forbach et de Narbonne. Ensuite, l'orientation politique à droite des municipalités peut expliquer que ces enjeux de sécurité soient aussi explicites et centraux dans les projets de Narbonne et Soissons. Dans ces deux villes, passées à droite lors des élections municipales de 2014, le lancement des projets de revitalisation du centre-ville compte parmi les premières actions des nouvelles équipes municipales. On constate ainsi qu'à Narbonne, l'enjeu de sécurité est mentionné dans le cadre du projet Barques-Mirabeau (2011) impulsé par l'équipe municipale de J. Bascou (Parti socialiste), mais ne donne pas lieu à des mesures concrètes. En revanche, la Brigade info-civile est présentée comme une « mesure majeure » du projet Bourg en lumière¹⁹¹ mis en place par l'équipe municipale de Didier Mouly (Divers droite) peu après son élection en 2014. À Blois, où la municipalité est gouvernée par une coalition entre le Parti socialiste et les Verts, ces enjeux de sécurité dans le centre-ville ne sont pas mentionnés dans les documents consultés ou les entretiens réalisés. À Forbach, qui était gouvernée par le Parti socialiste jusqu'en 2020, ces enjeux sont pris avec distance dans le discours de l'élu rencontré en 2017. Les projets de revitalisation du centre-ville peuvent donc, dans certains cas, s'inscrire dans des politiques locales plus larges, portées par des gouvernements locaux de droite et priorisant une sécurisation des espaces urbains. Ces orientations peuvent être rapprochées des politiques urbaines dites « revanchistes », mentionnées en particulier dans les études urbaines critiques américaines. Priorisant la reconquête physique et symbolique de certains espaces des villes par les classes moyennes et supérieures blanches (Smith, 1996), ces politiques partagent plusieurs points communs avec les projets de revitalisation du centre-ville incluant une forte dimension sécuritaire et de contrôle de l'offre commerciale. Certains commerces, en particulier ceux ciblant une clientèle issue de l'immigration ou défavorisée, font en effet l'objet d'une action publique volontariste, qui participe bien d'une démarche de reconquête du centre-ville. Ce type de logiques revanchistes a été observé dans d'autres travaux sur les politiques urbaines françaises portant sur l'aménagement des espaces publics (Fleury et Froment-Meurice, 2014) ou sur les politiques commerciales dans les quartiers populaires (Fleury et Fol, 2018), ce qui témoigne de la diffusion de ces formes d'action publique dans différents contextes urbains.

Dans les années 2000 et 2010, des projets de revitalisation du centre-ville adoptés dans les quatre terrains d'étude s'appuient donc sur des objectifs communs et classiques des modèles de politiques urbaines entrepreneuriales : attractivité démographique et sociale, mobilités douces, patrimonialisation, mise en tourisme, ... L'analyse des actions mises en place montre l'émergence d'un modèle de politique urbaine d'attractivité « nouveau », constitué d'une juxtaposition de modèles plus anciens (patrimonialisation et mise en tourisme des espaces

¹⁹¹ Ville de Narbonne, « Bourg en lumière : une importante opération de redynamisation d'un quartier historique du cœur de ville », *Occitanie tribune* ; Entretien n°18 avec un agent de la Ville de Narbonne, 24/06/2021

centraux, aménagement des *waterfronts*), de pratiques importées d'autres pays (*town center management*), adaptées et réorientées pour répondre aux enjeux de dévitalisation des centres-villes des villes moyennes. En comparant les projets adoptés, on aboutit à la même typologie de études de cas que pour la partie précédente (2.). Si le projet de Redynamisation du centre-ville de Forbach a donné lieu à peu de mesures concrètes, ceux de Soissons et Blois apparaissent comme les plus transversaux, touchant aussi bien à des sujets de commerces, que d'espaces publics, d'habitat et de mobilités. Narbonne se situe une fois de plus dans une situation d'entre-deux, avec deux projets dont les objectifs sont larges, mais les mesures surtout orientées vers les espaces publics et leur sécurisation. Les situations de déclin économique, démographique, social ou immobilier ne suffisent toujours pas à expliquer ces différences entre les terrains d'étude, puisque Soissons est par exemple très affectée par des dynamiques de déclin économique et démographique, mais bien intégrée dans les réseaux de circulation des modèles de politiques urbaines d'attractivité. On voit aussi que Forbach a un projet et qu'il existe une impulsion, mais le projet ne donne pas lieu à des mesures concrètes. Dans le chapitre suivant, nous essayerons de comprendre plus finement quels facteurs peuvent expliquer ces différences, en étudiant notamment les ressources à disposition des gouvernements locaux dans la conduite des politiques urbaines pour chacun des terrains d'étude, mais aussi les difficultés rapportées par les acteurs locaux de l'aménagement dans ces villes. Il s'agira donc d'appréhender ces facteurs plus politiques comme une autre dimension de la déprise urbaine, rendant l'action publique locale plus difficile et conduisant parfois à l'approfondissement des dynamiques de déclin socio-économiques et démographiques.

Conclusion du chapitre 5

Ce chapitre a permis de mettre en lumière le développement de politiques urbaines à des rythmes différenciés au sein des villes moyennes étudiées, avec des politiques plus ou moins anciennes selon les cas d'étude, mais une dimension entrepreneuriale bien présente, dès les premiers projets menés. La multiplication des politiques urbaines d'attractivité se situe, dans les cas d'étude, autour des années 2000, et s'accompagne effectivement d'une dynamique de standardisation des modèles d'action adoptés. D'abord, les villes étudiées orientent leurs politiques urbaines vers des objectifs similaires, qu'on a pu saisir par l'analyse des stratégies territoriales adoptées dans les cas d'étude (2.2.1). Ensuite on identifie aisément plusieurs figures récurrentes des projets urbains de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne : les projets de conversion tertiaire de friches, les projets de gare, ceux d'écoquartiers, et les projets de revitalisation du centre-ville. Ces modèles sont réemployés dans les villes étudiées avec beaucoup de similitudes, mais l'idée d'une réplique en série de ces modèles est à nuancer.

D'abord, on ne constate pas de répliques à l'identique, et on peut observer que les acteurs locaux procèdent à des adaptations et des réorientations de ces modèles. Ceci s'observe de façon plus importante encore pour les projets de revitalisation du centre-ville, un modèle d'action qui émerge dans les années 2000 et consiste en une juxtaposition de modèles plus anciens, adaptés à des préoccupations locales et nationales propres à cette période.

Ensuite, des villes restent en marge de ces circulations, comme Forbach. Toutes les villes étudiées ne sont pas intégrées de la même manière dans l'espace des circulations des modèles

de politiques urbaines, et la notion de déprise urbaine semble décisive pour comprendre ces positions, qui ne sont pas neutres. Certains travaux d'études urbaines sur la diffusion des modèles d'urbanisme, qui portent essentiellement sur des cas de grandes villes, ont donc conduit à penser la standardisation des politiques urbaines comme un phénomène homogène, alors que, comme l'a souligné J. Robinson (2011), des rapports de pouvoir et de multiples autres facteurs se jouent dans les circulations des modèles de politiques urbaines. Ce chapitre a permis de faire le constat de l'hétérogénéité de ces dynamiques de standardisation et des différentes positions des villes étudiées dans les réseaux d'échange des politiques urbaines.

Dans le chapitre suivant, il s'agira donc de comprendre plus finement les facteurs qui expliquent ces positions différenciées des villes dans l'espace des circulations des modèles des politiques urbaines. La notion de déprise urbaine sera donc élargie pour saisir et intégrer ces facteurs. Les effets de ces positionnements, ainsi que de la mise en application de ces modèles dans les villes étudiées, seront également étudiés. Notre hypothèse est celle d'une inadaptation de ces modèles à certaines spécificités des villes moyennes en déprise, et ainsi de leur contribution possible à un approfondissement des difficultés rencontrées dans ces villes. La déprise urbaine se comprendrait ainsi comme un ensemble de situations hétérogènes de déclin urbain résultant de processus multiscalaires, où des restructurations économiques et politiques post-fordistes aux logiques globales sont entremêlées à des configurations sociales, politiques et administratives plus localisées.

Chapitre 6 : Mettre en œuvre les modèles d'attractivité : les capacités d'action politique des villes moyennes en déprise

Le précédent chapitre a permis de décrire une convergence des modèles de politiques urbaines mobilisés dans les villes moyennes étudiées, de plus en plus forte à partir des années 2000. Ici, l'objet d'étude principal est la conduite des politiques urbaines en elle-même et la traduction opérationnelle des modèles étudiés au chapitre précédent. Je m'intéresse aux années 2000 et 2010, autrement dit à la période récente, à propos de laquelle j'ai pu recueillir des témoignages dans le cadre des enquêtes réalisées¹⁹². Cette focalisation sur la conduite des politiques urbaines résulte d'un constat des enquêtes menées dans les quatre villes étudiées : celui des difficultés importantes rencontrées par les acteurs locaux de l'aménagement pour traduire les grands objectifs des politiques urbaines en action et mesures concrètes, ainsi que pour mener à bien des projets et opérations d'urbanisme¹⁹³ (Encadré 10). Ces difficultés, variables selon les cas d'étude, semblent aller de pair avec l'appropriation plus ou moins grande des modèles de politiques urbaines et la position variable des terrains d'étude dans les réseaux d'échange de politiques publiques, constatées au chapitre 5. Je fais ainsi l'hypothèse qu'ensemble, ces deux éléments constituent des indices empiriques de la dimension politique de la déprise urbaine. Autrement dit, les situations de déprise observées dans certaines villes moyennes pourraient s'expliquer par des transformations économiques ou sociales globales, mais aussi s'appréhender comme résultant de facteurs politiques. On a déjà vu que les transformations de l'État, de son inscription et de son intervention territoriales ont pu fragiliser certaines villes moyennes (Chapitre 2, Chapitre 3). L'objectif de ce chapitre est de compléter l'analyse des facteurs politiques de la déprise urbaine en s'intéressant aux politiques urbaines locales. Les difficultés observées dans la conduite des politiques urbaines peuvent-elles contribuer à expliquer la durabilité ou l'approfondissement de dynamiques de déclin urbain ?

Les analyses proposées dans ce chapitre s'appuient sur la notion de capacité d'action politique, en croisant les approches du pouvoir développées par Clarence Stone (Stone, 1989, 1993) avec celles inspirées des travaux de Michael Mann (Dupuy et Pollard, 2013 ; Mann, 1984 ; Soifer, 2008 ; Soifer et vom Hau, 2008). Les deux auteurs ont en commun de se focaliser sur les processus par lesquels le pouvoir d'acteurs politiques est renforcé. En m'appuyant sur ces approches théoriques, je pose que les quatre villes étudiées présentent des capacités d'action politique locales distinctes, qui se traduisent par différentes positions dans les réseaux d'échanges des modèles d'urbanisme et des résultats des politiques urbaines contrastés. Le chapitre cherche à étudier les déterminants structurels et locaux qui contraignent ou renforcent les capacités

¹⁹² Comme au chapitre précédent, le programme Action cœur de ville est exclu de l'analyse.

¹⁹³ Comme au chapitre précédent, on définit un projet urbain comme un ensemble de « processus de requalification et/ou de planification urbaine qui ont pour vocation d'impulser des transformations d'une partie ou de l'ensemble de la ville, de sa forme physique, de sa base économique, mais aussi de son image afin de la positionner de manière favorable dans la compétition inter-urbaine » (Pinson, 2002, p.18). On définit les opérations d'urbanisme au sens du code de l'urbanisme (article L300-1), c'est à dire comme des actions de transformation de l'environnement bâti ou non bâti qui permettent de mettre en œuvre ces projets urbains ou des politiques urbaines variées (on s'intéressera dans ce chapitre particulièrement aux opérations d'urbanisme s'inscrivant dans les politiques de renouvellement urbain et d'amélioration de l'habitat privé).

d'action politique des villes étudiées. Il s'agit notamment de mettre en avant les effets de restructurations politiques post-fordistes étudiées plus tôt, qui limitent structurellement les capacités d'action politique locales des villes moyennes en déprise. L'objectif est également d'étudier des spécificités de chacune des villes étudiées, qui montrent que ces capacités d'action politique sont aussi façonnées localement et dépendantes de caractéristiques socio-économiques ou historiques des villes, de ressources particulières ou de savoir-faire locaux. L'intégration de la notion de capacité d'action politique locale permet ainsi d'affiner la compréhension des situations de déprise en mettant en avant des facteurs politiques parfois très localisés participant à expliquer la trajectoire d'une ville.

La première section propose d'identifier les difficultés observées dans la conduite des politiques urbaines des quatre villes étudiées et présente la grille théorique construite pour permettre leur analyse à partir de la notion de capacité d'action politique locale. Ces réflexions préalables structurent les trois sections suivantes, qui analysent les capacités d'action politique locales de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne à partir de l'examen de différents types de ressources mobilisées par les pouvoirs locaux pour conduire les politiques urbaines.

SOMMAIRE DU CHAPITRE 6

1. Les difficultés dans la conduite des politiques urbaines, marqueurs de capacités d'action politique inégales ?	305
1.1. Un panorama des problèmes récurrents dans la conduite des politiques urbaines des terrains d'études	305
1.1.1. Des opérations d'urbanisme qui s'étirent dans le temps.....	306
1.1.2. Des opérations inachevées	306
1.1.3. Une difficulté à trouver des usages aux biens immobiliers produits dans le cadre des opérations d'urbanisme.....	308
1.1.4. Des projets abandonnés ou considérés comme des échecs.....	310
1.2. Une grille théorique pour penser les difficultés rencontrées dans les terrains d'étude	313
1.2.1. « Pouvoir infrastructurel » (Mann, 1984) et « capacité de gouvernement » (Stone, 1993), deux cadres théoriques complémentaires.....	313
1.2.2. Capacités d'action politique locales et dimension politique de la déprise urbaine.....	316
2. Des modèles d'action inadaptés aux dynamiques économiques, démographiques, sociales et immobilières des villes moyennes en déprise	318
2.1. La mise en œuvre des politiques urbaines d'attractivité dans les villes en décroissance et les villes petites et moyennes	318
2.1.1. Des politiques qui n'atteignent pas leurs objectifs fixés et aux effets négatifs	318
2.1.2. Une opérationnalisation des modèles de politiques urbaines d'attractivité mise en échec par les caractéristiques urbaines des villes en décroissance.....	319
2.2. Des modèles d'action conditionnés par la rente foncière, inopérants dans des situations de déprise urbaine	321
2.2.1. Des modèles d'action aux objectifs et finalités inadaptées : les cas de Soissons et Forbach ...	322
2.2.2. Des mécanismes inopérants dans la plupart des cas d'étude.....	323
3. Les gouvernements locaux face à la déprise urbaine : des ressources internes variables, héritières de spécificités historiques locales et d'un contexte national contraignant	330
3.1. De la décentralisation à l'austérité budgétaire : la réduction des capacités d'action des gouvernements urbains depuis les années 1990	330
3.1.1. Les mesures nationales d'austérité et l'enjeu de maîtrise des dépenses des collectivités.....	330
3.1.2. Des ajustements multiples face aux politiques d'austérité à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne, mais un maintien des inégalités budgétaires	332
3.2. Les ressources humaines et techniques internes des administrations de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne	336
3.2.1. Des contrastes importants dans le volume des ressources humaines des Villes et EPCI étudiés, héritages d'histoires politiques différenciées.....	336
3.2.2. Les services aménagement et habitat des Villes et EPCI face aux enjeux de la déprise urbaine	339
4. La mise en place d'une gouvernance locale : une ressource supplémentaire ?	342

4.1.	La coopération intercommunale : un enjeu préalable à la constitution d'une capacité d'action collective	343
4.1.1.	<i>Le poids des villes centres dans les gouvernements intercommunautaires</i>	344
4.1.2.	<i>Transferts de compétences vers l'EPCI et conduite des politiques urbaines : une source de blocages et d'incertitudes</i>	349
4.2.	Les coalitions, une ressource permettant l'aboutissement des projets malgré les obstacles ?	355
4.2.1.	<i>Des partenariats mis en place en l'absence d'acteurs privés et dans un contexte de retrait de l'État local</i>	355
4.2.2.	<i>Le cas blésois : une coalition d'aménagement cohérente, mais instable</i>	362
4.2.3.	<i>Les coalitions construites autour des EPCI de Soissons et Narbonne : un fonctionnement efficace, mais une ambivalence dans la prise en compte des enjeux des villes-centres</i>	364
4.2.4.	<i>À Forbach, une difficulté à construire des coalitions</i>	367
4.2.5.	<i>Des coalitions limitées et instables</i>	369

1. Les difficultés dans la conduite des politiques urbaines, marqueurs de capacités d'action politique inégales ?

1.1. Un panorama des problèmes récurrents dans la conduite des politiques urbaines des terrains d'études

Les obstacles et problèmes rencontrés dans la conduite de projets urbains et des opérations d'urbanisme associées constituent un objet de recherche récent, mais plutôt établi en urbanisme et en architecture (Arab et Miot, 2021). On peut ainsi considérer les « dérives » des projets urbains (*ibid.*) comme inhérentes à ces démarches menées par une pluralité d'acteurs, croisant différents secteurs d'action et ayant des finalités multiples et souvent contradictoires (Arab, 2018 ; Idt, 2012). Plusieurs causes fréquentes de difficultés dans des opérations d'urbanisme ont été identifiées dans la littérature : elles sont toutes liées à l'incertitude de ces démarches et aux aléas auxquelles elles sont soumises : fouilles archéologiques, opposition des riverains, changements d'exécutif, crises ou instabilités économiques (Arab et Miot, 2021). Ces imprévus perturbent également les projets d'urbanisme des villes étudiées et ont été mentionnés par les acteurs rencontrés à plusieurs reprises. Néanmoins, comme cela a été observé par N. Arab et Y. Miot pour le projet de l'Union à Roubaix (*ibid.*), ou par S. Dubeaux dans son analyse des dynamiques de construction du Havre (Dubeaux, 2017), il semble que l'ampleur des difficultés rencontrées dans des villes touchées par des processus de déclin urbain ne soit pas uniquement explicable par ces imprévus ou contretemps classiques des opérations d'urbanisme. D'après ces auteurs, elles s'expliquent avant tout par ce contexte urbain particulier. C'est également l'hypothèse qu'il s'agit d'affiner dans cette section, en l'articulant à notre questionnement plus large sur la dimension politique de la déprise urbaine.

Encadré 10 : Méthode de repérage des difficultés dans la conduite des opérations d'urbanisme

Cette vue d'ensemble des difficultés dans la conduite des politiques urbaines repérées durant de l'enquête s'appuie sur deux sources principales. La première est la mention récurrente de ces difficultés lors des entretiens menés dans les quatre villes étudiées auprès d'agents des services urbanisme, habitat ou aménagement des municipalités et/ou EPCI, ainsi que d'autres acteurs de l'aménagement (économie mixte, EPF). La dernière partie de la grille d'entretien (Annexe 4, 3.) portait sur les résultats des politiques urbaines auxquelles l'agent avait participé, et comportait la question : « *À quelles difficultés éventuelles ces politiques publiques ou projets d'aménagement ont-ils été confrontés ?* ». De nombreux enquêtés évoquaient également avant cela, et de façon spontanée, les problèmes qu'ils rencontraient dans leur pratique professionnelle. La seconde source qui alimente ce matériau empirique est la comparaison entre des documents de projet et la visite des principales opérations d'urbanisme réalisées dans chacune des villes, afin d'observer toute trace visible d'obstacles dans la conduite de ces opérations (principalement, des parcelles à l'abandon et des constructions ou réhabilitations non réalisées).

1.1.1. Des opérations d'urbanisme qui s'étirent dans le temps

L'allongement de la durée des opérations d'urbanisme et d'aménagement est une première spécificité observée dans les terrains d'étude. On a pu constater une durée importante pour les opérations de requalification des friches urbaines à Soissons et Forbach dans les années 1990 (Chapitre 5, 1.3.3). Des exemples plus actuels illustrent aussi ce point, comme celui de la ZAC de la Robine à Narbonne, puisque le projet a été conçu autour de 2010, avec une date d'achèvement prévue aux environs de 2028. À Forbach, le projet de reconversion des Carreaux Simon se prolonge lui aussi depuis la cessation des activités au début des années 2000. Si le Carreau 3 a été converti rapidement après la fermeture de cette mine et intégré dans l'une des zones d'activités périphériques de Forbach, les Puits 1 et 2 ont été acquis par l'EPF de Lorraine en 2007, en vue d'une conversion¹⁹⁴. 14 ans plus tard, en 2021, les travaux ont débuté pour transformer une partie de ces carreaux de mines en zone d'activité économique¹⁹⁵, mais le programme du projet de conversion de l'ensemble du site n'est pas encore arrêté, en particulier pour sa partie protégée au titre des monuments historiques¹⁹⁶. À Blois, le projet de conversion de l'Hôpital psychiatrique en secteur résidentiel a débuté en 2008, lorsque la Ville¹⁹⁷ a acquis ce site. Prévu pour une livraison en 2016, les travaux de construction n'ont cependant pas démarré à ce jour.

1.1.2. Des opérations inachevées

L'inachèvement des opérations d'urbanisme constitue un second élément observé de façon récurrente lors des enquêtes menées à Soissons, Forbach et Blois. Il existe ainsi des écarts importants entre les projets initiaux et les réalisations finales. Certaines parties des projets ne sont pas menées à bien, ce qui s'observe par des parcelles sans usages dans certaines opérations d'aménagement, ou par la persistance de bâtiments dégradés et non réhabilités dans le cadre d'opérations de conversion de friches. Au milieu de l'écoquartier Laplace à Blois, on observe des parcelles non construites *Figure 105* ; dans le Parc Gouraud, la moitié des baraquements de cette ancienne caserne sont encore fermés et n'ont pas été réhabilités¹⁹⁸ (*Figure 106*) ; la conversion du Carreau Wendel, commencée dans les années 2000 à Forbach, n'est pas non plus achevée (*Figure 106*).

¹⁹⁴ Site internet de l'EPFGE (ex-EPF de Lorraine) ; Entretien n°39 avec un agent de l'EPF du Grand Est, 14/12/2021

¹⁹⁵ Junger, Y., 12/07/2021, « Triangle de l'Eurozone : Aménager pour de futures entreprises », *Telex-L'info locale*

¹⁹⁶ Plusieurs bâtiments et machines sont inscrits Monuments historiques, à l'exemple du chevalement du puits Simon 1

¹⁹⁷ « Ville » est employé comme synonyme de « municipalité » ou « gouvernement municipal ».

¹⁹⁸ Entretien n°2 avec un agent de la CA de Soissons, 25/05/2021

Figure 105 : L'écoquartier Laplace (Blois) : identification de deux parcelles non bâties, initialement prévues pour la construction de maisons en bande



Lecture : à gauche, le plan du projet en 2015 et des exemples de bâtiments et espaces publics construits en conformité avec ce plan ; à droite, le plan du quartier finalement réalisé, et les deux parcelles non bâties.

Sources : plan du projet réalisé autour de 2015 : Atelier Ruelle ; plan du projet d'après un relevé de terrain réalisé en septembre 2021 et photographies : J. Chouraqui

Figure 106 : Des bâtiments en friche en attente de conversion à Forbach et Soissons



Lecture : en haut, deux bâtiments du Carreau Wendel non réhabilités et en cours de dégradation ; en bas : des baraquements murés et non réhabilités dans la Caserne Gouraud.

Sources (respectives) : J. Chouraqui, J. Cocagne, D. Rousseaux, 2017 ; J. Chouraqui 2021

1.1.3. Une difficulté à trouver des usages aux biens immobiliers produits dans le cadre des opérations d'urbanisme

Les espaces de bureaux ou logements créés dans le cadre de ces opérations ont fréquemment du mal à trouver leur usage, et restent parfois vacants. Un acteur de l'économie mixte à Soissons critique ainsi les projets de zones d'activité périphériques entrepris dans l'Aisne, dont une partie importante est vacante, et souligne qu'il existe un « mythe » de l'entreprise créatrice d'emplois venant s'installer dans ces zones, phénomène en réalité rare¹⁹⁹. Certains projets suivant un modèle différent, comme la conversion de la friche d'une usine de chaudronnerie située à proximité de la gare de Soissons (BSL) en vue d'accueillir des petites et moyennes entreprises, connaissent également des difficultés à trouver leurs usages. Le projet a été achevé en 2019, mais en 2021, seules 8 cellules sur les 34 produites sont occupées²⁰⁰. Ces opérations de conversion de friches en vue d'un développement économique sont donc particulièrement

¹⁹⁹ Entretien n°8 avec un agent d'une structure de l'économie mixte de l'Aisne (SEDA), 08/06/2021

²⁰⁰ Entretien n°8 avec un agent d'une structure de l'économie mixte de l'Aisne (SEDA), 08/06/2021

longues à atteindre leurs objectifs et les espaces produits restent souvent vacants plusieurs années. Ce constat est également valable à Forbach, où le rythme lent d'installation des entreprises dans les zones d'activités du territoire est aussi constaté :

« Forbach n'est pas une métropole donc on n'a pas un rythme d'installation ou d'attraction tel que pourrait le connaître le Grand Nancy (...) Il y a toute une dynamique qui appartient aux grands groupes urbains qu'on ne connaît pas à nos échelles respectives. (...) Par contre, on est dans une logique de coup par coup, on est dans une logique de travail au corps. »

Agent de la CA de Forbach, 02/03/2017 (Entretien n°46)

La taille des entreprises attirées est de plus en plus restreinte : si les années 1990 ont été marquées par l'implantation d'entreprises apportant chacune 200 à 300 emplois dans l'Eurozone et le Technopôle (environ 3500 emplois supplémentaires au total à cette période)²⁰¹, les installations les plus récentes concernent surtout des petites et moyennes entreprises. Certaines de ces petites entreprises sont également plus instables. Lors de l'enquête menée en 2017, deux installations d'entreprises d'industrie de pointe avaient par exemple été citées par les acteurs du développement économique rencontrés et étaient relayées dans la presse locale. La première est Partnair Industries, une entreprise d'une quinzaine d'employés née dans la pépinière d'entreprises de l'Eurozone de Forbach, spécialisée dans l'aération des chantiers souterrains et des mines, un savoir-faire hérité des activités de Charbonnages de France²⁰². L'entreprise installe son usine dans l'Eurozone en 2018, avec le soutien de la CA de Forbach²⁰³. L'installation d'Arpitem, dans la pépinière d'entreprises de l'Eurozone en 2011 est le second exemple cité à plusieurs reprises lors de cette enquête²⁰⁴ : il s'agit d'une entreprise d'environ 25 salariés spécialisée dans la robotique et l'informatique industrielle. Les deux entreprises ont depuis cessé leur activité à Forbach – Partnair Industries a fermé en 2020²⁰⁵, et Arpitem en 2019²⁰⁶ – ce qui illustre la fragilité de ces nouvelles implantations encouragées par les politiques de développement économique et permises par l'investissement de la collectivité dans l'immobilier d'entreprise.

Les logements privés produits dans le cadre d'opérations d'urbanisme situées dans le centre urbain dense des agglomérations sont également difficilement commercialisés. Ces difficultés s'observent à Soissons et Blois, mais n'ont pas été mentionnées à Narbonne. À Forbach, il n'y a pas de projet récent de production de logements privés impulsés par la collectivité en dehors de la politique de la ville, et cette question a donc été peu mentionnée. Cette difficulté à commercialiser les logements produits est parfois une question de temps. Si ce temps d'attente

²⁰¹ SEW (production de matériel industriel), Câbleries Lapp, Élysées Cosmétiques, Van Hees (agroalimentaire)

²⁰² Entretien n°46 avec un agent de la CA de Forbach, 02/03/2017 ; Entretien n°44 avec un élu de la CA de Forbach, 02/03/2017

²⁰³ 19/10/2018, « Forbach : Partnair Industries installée dans son usine », *Le Républicain Lorrain*

²⁰⁴ Entretien n°46 avec un agent de la CA de Forbach, 02/03/2017 ; Entretien n°44 avec un élu de la CA de Forbach, 02/03/2017 ; Thielen, C., 09/12/2015, « Arpitem : du virtuel à la réalisation robotique à l'Eurozone de Forbach Nord », *Le Républicain Lorrain*

²⁰⁵ 23/04/2020, « Jugement prononçant : jugement de conversion en liquidation judiciaire », *Bodacc « A » n° 20200120*, annonce n° 2920 déposée au Tribunal judiciaire de Sarreguemines

²⁰⁶ 01/03/2019, « Jugement prononçant : jugement de conversion en liquidation judiciaire », *Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (Bodacc) « A » n° 20190043*, annonce n° 2360 déposée au Tribunal de grande instance de Sarreguemines

entre la production du logement et sa vente s'étend trop fortement, une pratique répandue à Soissons est de transformer des logements destinés à la vente classique en logements sociaux :

« À cet endroit-là [dans le Parc Gouraud], il y a eu en 2016-2017 une opération par un promoteur privé. (...) Elle a eu du mal à se vendre, donc il y a une partie qui a été mise en PLS, c'est-à-dire en logements intermédiaires. (...) »

« [À propos des logements produits dans le cadre de la deuxième phase du projet des Berges de l'Aisne] Ça a été dur à commercialiser, quand même. Une partie des logements n'a pas été vendue, et 10 logements ont été transformés en logements sociaux, qui ont été rachetés par un bailleur, qui en a fait du PLS. »

Agent de la CA de Soissons, 25/05/2021 (Entretien n°2)

1.1.4. Des projets abandonnés ou considérés comme des échecs

Enfin, l'abandon ou l'ajournement de certaines politiques urbaines ou projets au cours du temps est un phénomène récurrent dans le cas de Forbach. Il s'agit du terrain étudié sur le plus long terme (une enquête en 2017 et une enquête complémentaire en 2021), ce qui pourrait expliquer en partie cet aspect. En 2017, on dénombrait trois projets majeurs pour le territoire : la création d'une Agence d'urbanisme, éventuellement transfrontalière, la construction d'un nouvel hôpital et la mise en place d'un Tram-train améliorant l'accessibilité entre Forbach, son agglomération et Sarrebruck. En 2021, lors d'un entretien avec un agent de l'EPF du Grand Est, ces projets sont donnés en exemple pour montrer l'incapacité des acteurs publics locaux à coopérer :

« Agent de l'EPFGE : Forbach, Freyming-Merlebach, Saint-Avold, ce sont trois territoires très proches géographiquement. On a 15 km à chaque fois entre ces agglomérations, et il y a encore 10 ans, on avait, à chaque fois, un député-maire, dans chaque territoire, avec comme vous le savez, des stratégies qui étaient plutôt autocentrées et donc on n'a jamais vraiment eu de solidarité territoriale dans la recomposition du bassin houiller. Alors, je vous dirais peut-être quelques anecdotes à ce sujet ... [il présente les projets d'hôpital, de Tram-train, d'agence d'urbanisme] (...) »

J. Chouraqui : C'est étonnant de voir finalement que ce qui m'avait été présenté comme en projet en 2017 n'a toujours rien donné.

Agent de l'EPFGE : Malheureusement, tout cela est toujours en projet, mais on en parle encore moins qu'en 2017. »

Agent de l'EPF du Grand Est, 14/12/2021 (Entretien n°39)

Dans les autres villes d'étude, des situations similaires n'ont pas été repérées ou mentionnées en entretien. Les acteurs de l'aménagement rencontrés témoignent néanmoins de l'échec de certaines orientations des politiques urbaines. En particulier, l'amélioration de l'offre de logements fait partie des projets de revitalisation du centre-ville de Blois et Narbonne, mais les actions mises effectivement en place ont des effets très mitigés, selon les acteurs rencontrés. À Narbonne, le projet de revitalisation du quartier Bourg est accompagné d'une Opération

programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain (OPAH-RU), dont les résultats sont considérés comme limités :

« C'est pour ça qu'à la fin de l'OPAH-RU, la ville et l'agglo n'ont pas souhaité renouveler une OPAH-RU sur Narbonne, parce que les résultats ne nous ont pas apparus satisfaisants. »

Agent de la Ville de Narbonne, 24/06/2021 (Entretien n°18)

À Blois, une Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) a aussi été conduite entre 2006 et 2011, accompagnée d'un plan de rénovation des façades à l'initiative de la Ville et de son EPCI, mais les résultats sont présentés comme insuffisants par les agents du service habitat :

« Et aussi là où on a eu beaucoup de freins, c'est qu'il y a eu une OPAH sur la ville de Blois, qui n'a pas fonctionné du tout, et qui a coûté énormément, au niveau ingénierie²⁰⁷, et sans résultat. »

[À propos d'un îlot du centre-ville :] « On ne voit pas qu'il est en mauvais état, à cause de l'opération façade. On a des rues complètes qui ont été refaites, sauf que derrière... Il n'y a rien de fait. On a une belle façade, mais derrière il n'y a rien. Il faudrait qu'on vous montre les photos. »

Deux agents de la Ville-EPCI de Blois, 03/09/2021 (Entretien n°27)

En résumé, des difficultés sont repérables dans la conduite des politiques urbaines des quatre villes étudiées, et concernent aussi bien les opérations d'aménagement et d'urbanisme que d'autres mesures et dispositifs, comme ceux d'amélioration de l'habitat ancien. Des obstacles semblent exister à toutes les phases des projets (conception et lancement, suivi et déroulement des opérations d'urbanisme associées, livraison et commercialisation des biens produits), et des difficultés sont aussi soulignées quant au bilan de ces projets. Le tableau ci-dessous (Figure 107) récapitule les difficultés repérées par cas d'étude, qui sont mises en regard de la position dans les réseaux d'échange des politiques publiques établie au chapitre 5 (Robinson, 2011). Une position centrale dans ces réseaux signifie que l'on a observé un nombre de projets urbains importants dans le cas d'étude, inspirés de modèles de politiques urbaines variées. C'est le cas de Blois et de Soissons (à partir des années 2010), où les politiques urbaines sont les plus développées parmi les quatre cas d'étude. On a au contraire constaté une position plus marginale de Forbach, avec peu de projets réalisés. Narbonne se situe dans une position d'entre-deux, avec un nombre de projets et de modèles mobilisés plus réduit qu'à Blois ou Soissons. Les colonnes suivantes du tableau recensent les difficultés identifiées pour chacun des terrains. Les difficultés semblent les plus importantes à Forbach, puisqu'on en observe à toutes les phases des projets. À Soissons et Blois, on observe des difficultés dans les phases de conduite opérationnelle et la finalisation des projets, dont certains échouent à atteindre leurs objectifs ou à être commercialisés. À Narbonne, les difficultés repérées sont peu nombreuses.

²⁰⁷ Cet agent fait ici référence au financement d'une prestation d'accompagnement à l'OPAH par un bureau d'étude.

Figure 107 : Tableau récapitulatif des difficultés dans la conduite des politiques urbaines relevées au cours de l'enquête, mis en lien avec la position dans les réseaux d'échange des modèles

Cas d'étude	Position dans les réseaux d'échange des modèles (Chapitre 5)	Amont des projets	Déroulement des projets	Finalisation du projet et bilan
<i>Soissons</i>	Centrale à partir des années 2010		Contrastes entre projets et réalisations effectives, inachèvement	Difficultés dans la commercialisation des cellules destinées aux entreprises produites dans le cadre des projets
				Difficultés dans la commercialisation des logements produits dans le cadre des projets
<i>Forbach</i>	Marginale	Abandon de projets	Allongement de la durée des projets	Objectif d'attractivité des entreprises par le développement de l'immobilier d'entreprise difficilement atteint
			Contrastes entre projets et réalisations effectives, inachèvement	
<i>Blois</i>	Centrale		Allongement de la durée des projets	Difficultés dans la commercialisation des logements produits dans le cadre des projets
			Contrastes entre projets et réalisations effectives, inachèvement	Échec des politiques d'amélioration de l'habitat ancien
<i>Narbonne</i>	Intermédiaire		Allongement de la durée des projets	Échec des politiques d'amélioration de l'habitat ancien

Sources : Entretiens et observation de terrain, 2021

Cet inventaire soulève plusieurs questions. D'abord, il est difficile de savoir si ces contrastes entre les terrains sont dus à l'enquête et au recueil des données : les personnes rencontrées pourraient ne pas avoir la même propension à évoquer les difficultés dont elles font l'expérience, des détails dans la visite des opérations d'urbanisme pourraient ne pas avoir été repérés dans certains terrains. Cette incertitude doit amener à tirer des conclusions mesurées à ce stade. Néanmoins, les contrastes entre les terrains peuvent susciter des hypothèses à approfondir dans la suite de ce chapitre :

- Le fait que des difficultés sont rencontrées dans les quatre villes étudiées illustre-t-il un phénomène structurel, commun aux villes moyennes en déprise ?
- Les différences observées entre les cas d'étude sont-elles aléatoires, dues à l'enquête, ou bien s'expliquent-elles également par d'autres facteurs, propres à chaque localité ?

1.2. Une grille théorique pour penser les difficultés rencontrées dans les terrains d'étude

1.2.1. « Pouvoir infrastructurel » (Mann, 1984) et « capacité de gouvernement » (Stone, 1993), deux cadres théoriques complémentaires

Pour répondre à ces interrogations, il s'agit d'abord de se doter d'outils théoriques permettant d'appréhender ce qu'on a désigné ci-dessus comme les difficultés dans la conduite des politiques urbaines. D'un point de vue théorique, la notion qui semble la plus pertinente à mobiliser est celle de pouvoir, au sens de capacité d'action. Plus particulièrement, c'est la capacité d'action des gouvernements locaux qu'on souhaite interroger, celle des Villes et des EPCI qui impulsent et conduisent les politiques urbaines. La notion de capacité d'action politique sera mobilisée dans ce chapitre en croisant les approches du pouvoir proposées par Clarence Stone et Michael Mann. Ces deux auteurs appartenant au champ des sciences politiques ont été choisis car la notion de capacité est au centre de leurs réflexions sur le pouvoir. M. Mann s'intéresse avant tout à l'État²⁰⁸, et définit deux composantes de son pouvoir, le pouvoir despotique et le pouvoir infrastructurel :

*“What do we mean by 'the power of the state' ? As soon as we begin to think about this commonplace phrase, we encounter two quite different senses in which states and their elites might be considered powerful. We must disentangle them. The first sense concerns what we might term the despotic power of the state elite, the range of actions which the elite is empowered to undertake without routine, institutionalised negotiation with civil society groups. (...) But there is a second sense in which people talk of 'the power of the state', especially in today's capitalist democracies. We might term this infrastructural power, the capacity of the state to actually penetrate civil society, and to implement logistically political decisions throughout the realm.”*²⁰⁹

Mann, 1984, p.188

Le pouvoir despotique peut ainsi se définir comme une capacité de l'État à imposer une contrainte directement et ponctuellement, à l'inverse du pouvoir infrastructurel qui est une

²⁰⁸ Au sens traditionnellement donné au terme en français, c'est-à-dire englobant l'État central et ses composantes déconcentrées

²⁰⁹ « Qu'entendons-nous par 'pouvoir de l'État' ? Dès que nous commençons à réfléchir à cette expression courante, nous rencontrons deux sens très différents dans lesquels les États et leurs élites peuvent être considérés comme dotés de pouvoir. Il faut les démêler. Le premier sens concerne ce que nous pourrions appeler le pouvoir despotique de l'élite étatique, la gamme d'actions que l'élite est habilitée à entreprendre sans négociation routinière et institutionnalisée avec les groupes de la société civile. (...) Mais il y a un deuxième sens dans lequel les gens parlent du 'pouvoir de l'État', en particulier dans les démocraties capitalistes d'aujourd'hui. Nous pourrions appeler cela le pouvoir infrastructurel, la capacité de l'État à pénétrer réellement la société civile et à mettre en œuvre sur le plan logistique les décisions politiques dans l'ensemble du territoire. »

capacité d'action indirecte et continue, qui permet d'agir, de transformer ou d'influencer la société dans son ensemble. Michael Mann souligne que ce pouvoir s'est fortement accru avec le développement des États-providence modernes. Plus largement, ce pouvoir infrastructural dépend de l'organisation spatiale des États, dont les institutions sont à la fois centralisées et inscrites dans un territoire unifié. Si cet auteur étudie particulièrement les États des sociétés agraires et la dialectique entre pouvoirs despotique et infrastructural au cours de l'histoire, cette théorie a été réemployée dans des recherches sur l'action de l'État et des gouvernements locaux dans les sociétés contemporaines. Ces travaux étudient les capacités d'influence de l'État sur la société et soulignent leur forte variabilité (Dupuy et Pollard, 2013 ; Soifer, 2008 ; Soifer et vom Hau, 2008). H. Soifer (2008) a notamment proposé une conceptualisation du pouvoir infrastructural au travers de trois composantes :

*“The first is a national capabilities approach that sees state infrastructural power as a characteristic of the central state and highlights the extent of the resources at its disposal for exercising this power via its institutions of control. The second approach captures the weight of the state and highlights how the exercise of state power shapes the society it controls, delineating its effects on the actions, and even the identities, of societal actors. The third approach focuses on subnational variation in the ability of the state to exercise control within its territory. (...) In the development of these three approaches, we can see how each addresses the conceptual issues that surround the idea of power in general, as well as the relationship between state and society”*²¹⁰

Soifer, 2008, p.236

L'approche par l'analyse des moyens et ressources (*capabilities*) est la plus largement mobilisée dans les travaux empiriques de M. Mann et d'autres auteurs cherchant à étudier le pouvoir infrastructural. Les ressources sont ici définies de façon très large, et englobent aussi bien les institutions dépendantes du gouvernement, leurs moyens financiers et humains (*ibid.*) que des ressources relationnelles, autrement dit les capacités à mobiliser des acteurs en dehors des institutions de l'État (Soifer et vom Hau, 2008). La seconde approche appréhende le pouvoir infrastructural par son empreinte réelle sur la société et interroge par exemple les transformations sociales induites par des politiques publiques (Soifer, 2008). La troisième approche est focalisée sur la dimension spatiale du pouvoir infrastructural de l'État et porte sur les relations centre-périphérie (entre l'État central et les pouvoirs locaux) qui ne sont en revanche pas transposables à notre questionnement sur les capacités d'action des gouvernements locaux. Les deux premières approches seront mobilisées pour étudier les capacités politiques des villes étudiées. L'objectif est d'éclairer mes constats sur les résultats des politiques urbaines et les difficultés observées dans la conduite de ces politiques par l'analyse des ressources à disposition des Villes et des EPCI. En France, cette approche a notamment été

²¹⁰ « La première est une approche fondée sur les capacités au niveau national, qui considère le pouvoir infrastructural de l'État comme une caractéristique de l'État central et souligne l'étendue des ressources dont il dispose pour exercer ce pouvoir par l'intermédiaire de ses institutions de contrôle. La deuxième approche saisit le poids de l'État et souligne comment l'exercice du pouvoir de l'État façonne la société qu'il contrôle, en délimitant ses effets sur les actions, voire les identités, des acteurs de la société. La troisième approche se concentre sur les variations infranationales de la capacité de l'État à exercer un contrôle sur son territoire. (...) Dans le développement de ces trois approches, nous pouvons voir comment chacune aborde les questions conceptuelles qui entourent l'idée de pouvoir en général, ainsi que la relation entre l'État et la société »

adoptée dans un travail de J. Pollard et C. Dupuy, qui ont réemployé cette grille de lecture pour étudier les politiques du logement et de l'éducation conduites par l'État, en mettant en tension les ressources à disposition, celles finalement mobilisées, et les résultats de ces politiques (Dupuy et Pollard, 2013).

Les travaux de Clarence Stone sur les villes d'Atlanta et de New Haven aux États-Unis ont été plus influents dans les études urbaines que les précédents. Ils ont en particulier été décisifs dans la diffusion de la notion de régime urbain, mais l'analyse du pouvoir est également centrale dans le travail de C. Stone (Nevers, 1997 ; Stone, 1989, 1993). Clarence Stone s'intéresse en effet au pouvoir des villes comme « capacité de réalisation » (« *power to* ») plutôt que comme une capacité de domination (Stone, 2020), ce qui fait écho à la distinction opérée par M. Mann entre pouvoir infrastructurel et despotique. La « capacité de gouvernement » (« *governing capacity* »), dépend selon lui des ressources mobilisées par les acteurs locaux pour mener à bien certains objectifs politiques (Stone, 1993). Avec la notion de régime urbain, il s'intéresse surtout à la capacité des pouvoirs publics locaux à coopérer avec divers groupes sociaux, qu'il documente au moyen d'une étude monographique extrêmement fouillée, approfondie et de long terme sur Atlanta (Stone, 1989). Cette coopération est présentée comme une solution pour obtenir davantage de ressources dans le cadre de politiques publiques ayant des objectifs de transformation socio-économique du territoire, qu'il oppose aux politiques plus routinières :

*“Some discussions of state capacity focus on technical competence, on the training of officials, and the expertise they possess. While technical capacity is not inconsequential, I want to emphasize a different aspect of capacity: the capacity to stimulate the cooperation of private actors. Responding effectively to a challenge like economic restructuring means bringing about substantial change in established social and economic practice and that means drawing on nongovernment resources and enlisting nongovernment actors. The character of that undertaking depends on the policy aim pursued.”*²¹¹

Stone, 1993, p.17

Il s'agira donc de s'inspirer de cette approche qui met davantage l'accent sur les ressources relationnelles que peuvent mobiliser des gouvernements locaux pour lutter contre le déclin urbain ou promouvoir la croissance (Stone, 1993). Le travail de C. Stone a été mobilisé dans de très nombreux travaux sur les gouvernements locaux en France, comme ceux de P. Le Galès sur la gouvernance urbaine (1995), ou de G. Pinson dans son analyse des coalitions urbaines de projet (2002). F. Desage mobilise plus directement la notion de capacité de gouvernement développée de C. Stone, et l'articule à celle d'incapacité (Desage, 2019). À partir de méthodes d'observation ethnographiques, il étudie le fonctionnement des institutions intercommunales. Il met en avant l'incapacité de ces structures à mettre en place des politiques redistributives, en raison du pouvoir persistant des maires et de la primauté des logiques de consensus, obligeant à élaborer des politiques « dans lesquels aucun des joueurs ne peut perdre » (*ibid.*, p.23). Il invite

²¹¹ « Certaines discussions sur la capacité des États se concentrent sur la compétence technique, la formation des agents et l'expertise qu'ils possèdent. Si la capacité technique n'est pas sans importance, je souhaite mettre l'accent sur un autre aspect de la capacité : la capacité à stimuler la coopération des acteurs privés. Pour répondre efficacement à un défi tel que la restructuration économique, il faut apporter des changements substantiels aux pratiques sociales et économiques établies, ce qui implique de faire appel à des ressources non gouvernementales et à des acteurs non gouvernementaux. La nature de cette démarche dépend de l'objectif politique poursuivi ».

ainsi à replacer le fonctionnement institutionnel au cœur des réflexions sur les capacités d'action des gouvernements locaux et à prendre en compte les difficultés d'action, ce qui semble particulièrement pertinent au regard des questions abordées dans ce chapitre. Les travaux de R. Pasquier proposent quant à eux une approche de la « capacité politique territoriale » des régions, à partir d'une analyse des ressources à leur disposition et de leurs caractéristiques socio-économiques (Kernalegenn et Pasquier, 2018 ; Pasquier, 2012). Six différents « paramètres » sont distingués pour appréhender cette capacité, comme les ressources institutionnelles, économiques, le rapport à l'identité régionale, ou encore les relations avec d'autres gouvernements locaux et nationaux. Enfin, V. Béal, R. Dormois et G. Pinson ont mobilisé la notion de « capacité d'action collective » pour étudier la ville de Saint-Étienne (Béal, Dormois et Pinson, 2010). Ici, c'est la capacité des acteurs publics et privés locaux à coopérer, échanger des ressources et former des coalitions pour mener à bien des actions concertées qui est étudiée, dans une perspective très proche de l'étude des régimes urbains de C. Stone. Les auteurs s'interrogent notamment sur les dynamiques de déclin de cette ville et sur ses déterminants, et soulignent que la difficulté à constituer cette capacité d'action collective éclaire la compréhension des dynamiques de déclin. Cette approche semble particulièrement intéressante par rapport à nos terrains d'étude, et sera donc réutilisée dans ce chapitre.

1.2.2. Capacités d'action politique locales et dimension politique de la déprise urbaine

La grille d'analyse théorique élaborée vise à articuler trois apports principaux de ces travaux :

- Ces deux théories du « pouvoir infrastructurel » (Mann, 1984) et de la « capacité de gouvernement » (Stone 1989) se recoupent dans leur approche du pouvoir comme une capacité d'action dépendant de la mobilisation de ressources. Elles se rejoignent également dans leur approche de cette capacité d'action comme variable, plus ou moins forte selon les lieux et périodes, et possiblement contrainte. Les ressources appréhendées varient en fonction des travaux et sont définies de façon plus ou moins large. Il semble nécessaire d'adapter le périmètre de définition de ces ressources à l'objet étudié et aux méthodes d'enquête.
- Les développements théoriques proposés par H. Soifer (2008) à partir de la notion de pouvoir infrastructurel de M. Mann ont l'originalité de proposer une réflexion sur les résultats concrets des politiques publiques. Cette approche par les résultats constitue le point de départ de notre questionnement et s'adapte particulièrement à notre objet d'étude, les politiques urbaines des villes moyennes en déprise.
- L'approche de C. Stone se focalise sur les coopérations entre l'élite politico-administrative et les différents groupes sociaux locaux, qui nous semblent être une dimension non négligeable pour l'étude des capacités d'action des gouvernements locaux. Cette dimension sera donc intégrée à la réflexion.

En repartant de ces trois apports, je propose donc de placer l'analyse des capacités d'action politique de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne au centre de ce chapitre et de l'étude de la dimension politique de la déprise urbaine. L'hypothèse centrale est que différentes capacités d'action politique se traduisent par des positions dans l'espace des circulations des modèles de politiques urbaines distinctes, ainsi que par des difficultés variables à mettre en application ces modèles selon les cas d'étude. Les différences observées entre les villes étudiées ne seraient pas

uniquement aléatoires, liées aux incertitudes inhérentes aux projets urbains ou aux enquêtes, elles seraient aussi le reflet de capacités d'action inégales. Ces différences dépendraient des ressources mobilisées par des pouvoirs locaux.

Ainsi définie, la notion de capacité d'action politique locale est opérante pour explorer la dimension politique des processus de déclin urbain étudiés. En s'inspirant des travaux de F. Desage (2019) et de V. Béal, R. Dormois et G. Pinson (2010) précédemment mentionnés, il s'agit de mobiliser cette grille théorique pour comprendre les blocages à l'action publique et les liens étroits entre trajectoires socio-éco-démographiques des villes et politiques locales. Les capacités d'action locales, plus ou moins importantes, pourraient infléchir ou alimenter des processus de déclin d'une ville. Par exemple, une forte capacité à mettre en place des politiques d'amélioration du cadre de vie peut ralentir les processus de dégradation de l'environnement urbain souvent typiques des situations de déprise. La notion de capacité d'action politique locale peut donc apporter une nuance à la lecture jusqu'ici très structuraliste des processus de déclin urbain. En effet, si cette capacité d'action est bien déterminée par des structures supralocales, elle est aussi façonnée localement et dépendante de caractéristiques socio-économiques ou historiques des villes, de ressources particulières ou de savoir-faire locaux. La notion de capacité d'action politique locale permet donc d'affiner la compréhension des situations de déprise, en montrant leur dimension politique, et en mettant en avant des facteurs parfois très localisés participant à expliquer la trajectoire d'une ville.

Différentes ressources façonnant les capacités d'action politique locales seront analysées dans la suite de ce chapitre. Les ressources examinées sont de différentes natures, choisies à partir du cadre théorique présenté dans cette section, mais aussi relativement à notre objet d'étude, les politiques urbaines des villes moyennes en déprise. Différents types sont distingués et présentés successivement, mais on verra qu'ils sont souvent entremêlés et interdépendants. Le premier type de ressources étudié est ainsi peu classique des travaux sur les capacités d'action : il s'agit des modèles de politiques urbaines mobilisés par les acteurs locaux de l'aménagement (2.). Dans la lignée des travaux en urbanisme sur la décroissance urbaine, il s'agira d'étudier les blocages suscités par les incompatibilités entre ces modèles d'action dominants et les caractéristiques des quatre villes. Les limitations des capacités d'action politique locales provoquées par l'inadaptation de ces modèles aux spécificités immobilières, sociales, démographiques et économiques des villes moyennes en déprise seront ainsi documentées. Les ressources financières, humaines et techniques internes à disposition des élites politico-administratives locales (le gouvernement des Villes et EPCI étudiés) constituent le second ensemble considéré (3.). Souvent qualifiées de « ressources institutionnelles » dans la littérature (Kernalegenn et Pasquier, 2018 ; Pasquier, 2012), elles seront ici analysées au regard d'un contexte national d'austérité et de pression sur le budget des collectivités locales (Le Lidec, 2020). Il s'agit donc de ressources ancrées localement, mais dépendantes d'un cadre national et international. On étudiera enfin les ressources relationnelles : dans la lignée des travaux inspirés de C. Stone, il s'agira d'analyser les relations des Villes et EPCI étudiés avec d'autres acteurs ainsi que la mise en place de coalitions dans le cadre de la conduite des politiques urbaines (4.).

2. Des modèles d'action inadaptés aux dynamiques économiques, démographiques, sociales et immobilières des villes moyennes en déprise

2.1. La mise en œuvre des politiques urbaines d'attractivité dans les villes en décroissance et les villes petites et moyennes

L'inadaptation des modèles d'attractivité à certains contextes urbains a été soulignée dans plusieurs travaux, en particulier ceux sur la décroissance urbaine et sur les villes petites et moyennes. Cette inadaptation est le plus souvent appréhendée au regard du bilan de ces politiques urbaines et de leur incapacité à atteindre leurs objectifs. Dans le même sens, des effets négatifs de ces politiques ont été soulignés, notamment en matière de renforcement des inégalités socio-spatiales. Plus rarement, cette littérature a également abordé la décroissance urbaine comme un contexte rendant la conduite des projets urbains difficile. Il s'agit donc dans un premier temps de s'appuyer sur ces travaux, et en particulier les derniers cités, pour montrer dans quelle mesure les modèles de politiques urbaines d'attractivité constituent une ressource largement mobilisée par les gouvernements locaux, mais qui peut néanmoins être considérée, dans certains contextes urbains, comme inadaptée ou source de difficultés et blocages.

2.1.1. Des politiques qui n'atteignent pas leurs objectifs fixés et aux effets négatifs

Dans certaines villes en décroissance, les politiques urbaines d'attractivité ont atteint leurs objectifs de retour à la croissance démographique et économique. À l'issue d'une vingtaine d'années de politiques de régénération par la culture, pour lesquelles la ville est considérée comme pionnière, Glasgow a ainsi retrouvé une dynamique de croissance économique et démographique à partir des années 2000, et a transformé son image de ville industrielle (Albecker et al., 2010 ; Roth et Cunningham-Sabot, 2016). La majorité des travaux sur les villes en décroissance soulignent néanmoins l'incapacité de ce type de politiques à atteindre leurs objectifs. Les effets des politiques urbaines menées à Saint-Étienne au tournant des années 2000 ont été étudiés dans le cadre de différents travaux (Miot, 2012 ; Sala Pala et Morel Journal, 2012). Si l'amélioration du tissu urbain est considérée par ces auteurs comme l'un des apports majeurs de ces politiques, ils soulignent en même temps des résultats plus incertains en matière de reprise démographique et de diversification sociale. Ces constats ont également pu être portés à Roubaix et Mulhouse, où les politiques menées conduisent à une amélioration du cadre de vie, mais sans effets de rebond démographique ou de diversification sociale nets (Miot, 2012).

Dans une approche similaire, l'ouvrage de D. Bell et M. Jayne *Small Cities : Urban experience beyond the metropolis* (2006) s'ouvre sur l'exemple de la ville anglaise de Stoke-on-Trent, spécialisée dans l'export de céramique et touchée par des dynamiques de désindustrialisation. Dans cette ville, les politiques urbaines de régénération par la culture et l'industrie créative sont considérées comme inadaptées par les auteurs. Plus précisément, ces politiques cherchent à convertir l'économie locale, mais s'avèrent inefficaces :

*“[These strategies] tended to reproduce, rather than transcend, the historic failings of the city, further exacerbating the quantitative and qualitative gap between Stoke-on-Trent and its more successful neighbors in an urban hierarchy dominated by intense competition”*²¹²

Bell, Jayne, 2006, p.3

Ces deux types de travaux soulignent l’incapacité de ces politiques urbaines d’attractivité à atteindre leurs objectifs dans certains contextes urbains, mais insistent aussi sur l’inadéquation de ces objectifs avec les caractéristiques de ces villes. L’ouvrage de D. Bell et M. Jayne souligne par exemple la nécessité de prendre en compte la position dans la hiérarchie urbaine dans l’élaboration des politiques urbaines. Les travaux sur la décroissance urbaine, quant à eux, soulignent le décalage entre les objectifs de ces politiques, tournés vers l’attraction incertaine de ménages et d’entreprises situés à l’extérieur de la ville, et les besoins importants des populations et du tissu économique encore présents. L’investissement public fort à destination de populations à attirer, généralement aisées, pose notamment question vis-à-vis des habitants de villes, souvent en difficulté économique et sociale (Béal et Rousseau, 2014 ; Miot, 2012). Des effets spatialement contrastés de ces politiques, qui résulteraient en un renforcement des inégalités socio-spatiales à l’échelle de la ville, ont ainsi été soulignés par des travaux sur Saint-Étienne, Mulhouse et Roubaix (Miot, 2012 ; Rousseau, 2008 ; Sala Pala et Morel Journal, 2012). L’inefficacité ou les effets négatifs des politiques urbaines d’attractivité dans des contextes de décroissance ou de villes petites et moyennes ont ainsi été régulièrement soulignés. Ces constats rejoignent plus largement ceux des études urbaines critiques sur la contribution de ces politiques aux dynamiques de gentrification et de ségrégation résidentielle des grandes villes (Davidson et Lees, 2005 ; Moulaert, Swyngedouw et Rodriguez, 2001 ; Pinson, 2020 ; Smith, 1996 ; Van Criekingen, 2008).

Le bilan limité de certaines politiques urbaines menées dans les villes étudiées pourrait donc s’expliquer par ces décalages entre les objectifs et les caractéristiques démographiques, sociales ou économiques de ces villes. Les effets négatifs de ces politiques existent sans doute également dans le cas des villes moyennes en déprise étudiées, bien qu’il soit difficile de les isoler et de les mesurer de façon empirique.

2.1.2. Une opérationnalisation des modèles de politiques urbaines d’attractivité mise en échec par les caractéristiques urbaines des villes en décroissance

Certains travaux sur la décroissance urbaine ont étudié comment les spécificités sociales, démographiques et immobilières de ces villes mettent en échec la conduite de certaines politiques urbaines. Leurs résultats constituent des pistes pour l’analyse des villes moyennes en déprise.

Dans les villes en décroissance, la difficulté pour la puissance publique à intervenir sur le tissu de logements privés anciens et dégradés a été soulignée à plusieurs reprises (Miot, 2012 ; Miot, Morel Journal et Sala Pala, 2021 ; Sala Pala et Morel Journal, 2012). D’après ces travaux, ces difficultés sont liées à l’ampleur des besoins de réhabilitation de ce tissu et aux coûts importants

²¹² « Ces stratégies ont eu tendance à reproduire, plutôt qu’à dépasser, les faiblesses historiques de la ville, exacerbant encore l’écart quantitatif et qualitatif entre Stoke-on-Trent et ses voisins plus prospères dans une hiérarchie urbaine où règne une concurrence intense »

de ces opérations, non compensés par les prix de l'immobilier. Ces réhabilitations reposent ainsi presque exclusivement sur des acteurs publics et parapublics, dont les moyens financiers sont trop limités face aux besoins. Y. Miot étudie également la construction de logements neufs et les projets d'aménagement, et observe leurs difficultés ou échecs. Dans ces projets, l'offre de logements privés prévue est « gelée ou abandonnée » (p.365), et les seuls logements finalement réalisés sont les logements sociaux. Il constate que les opérations d'aménagement impulsées par la puissance publique pour stimuler les investissements privés sont coûteuses et ont des résultats très limités, voire contre-productifs :

« Les stratégies d'attractivité résidentielle entreprises reposent sur le retour à la croissance. L'ensemble des projets d'aménagement se fonde sur une densification de la ville existante, une production de logements excédant les démolitions, et ce alors que les marchés immobiliers locaux sont déprimés et parfois en cours de détente. Elles se fondent sur la création de valeurs foncières, passant par un investissement financier conséquent dans des actions d'aménagement (percement de voiries, maîtrise foncière, ...). Cependant, les lots à urbaniser ne trouvent pas preneur. Cette non-commercialisation provoque des risques financiers accrus pour des collectivités dont les budgets sont très contraints. Elles investissent dans des ouvrages dans l'attente d'éventuelles recettes de commercialisation, creusant les déficits d'opération pour les aménageurs et en dernier ressort pour les collectivités qui en sont actionnaires majoritaires ou uniques. »

Miot, 2012, p.366

Ces modèles d'action, pensés pour des contextes de croissance démographique où l'aménagement et la viabilisation de parcelles par la puissance publique peuvent retendre le marché immobilier, sont donc inadaptées aux caractéristiques des villes en décroissance. Cette approche est aussi privilégiée par S. Dubeaux (2017), qui étudie les dynamiques de construction au Havre et plus précisément dans le cadre de la résorption des friches. Elle constate un phénomène d'annulation des permis de construire déposés par des promoteurs, parfois repris par des bailleurs sociaux, ainsi que des modifications des permis en vue d'une réduction du nombre de logements initialement prévus. Elle interprète ces données comme un échec des efforts entrepris par la collectivité pour attirer des opérateurs privés dans les projets d'aménagement qu'elle conduit, et comme une preuve de l'inadaptation de ces stratégies d'attractivité appuyées sur la construction de logements neufs (Dubeaux, 2017). L'étude approfondie du projet de l'Union à Roubaix menée par N. Arab et Y. Miot (2021) met également au jour des difficultés similaires dans la conduite de ce projet urbain qui prend place sur un site comptant plusieurs friches industrielles : réduction du nombre de logements et de mètres carrés de bureaux initialement prévus, allongement de la durée de certaines opérations et difficultés pour l'aménageur à commercialiser les droits à construire une fois les terrains viabilisés. Plusieurs explications à ces problèmes sont avancées : l'inadaptation du projet à la demande locale, d'une part, et la dégradation de l'environnement urbain dans lequel ce projet s'inscrit, d'autre, part, qui contribuerait à rendre difficile l'attraction d'investisseurs privés ou de propriétaires occupants dans ce quartier. Enfin, c'est la programmation du projet dans son ensemble qui est inadaptée au secteur dans lequel il s'implante : les auteurs parlent d'un « déni » des spécificités du site choisi, inadapté à la conduite d'un projet urbain de ce type (*ibid.*).

Ces travaux sur les politiques urbaines menées dans des villes françaises en décroissance identifient donc des difficultés dans l'intervention sur le tissu urbain ancien et dégradé ou la conversion de friches très proches de celles constatées dans les quatre villes étudiées. Les explications proposées semblent également s'appliquer aux cas d'étude.

2.2.Des modèles d'action conditionnés par la rente foncière, inopérants dans des situations de déprise urbaine

Les échecs dans la conduite de projets urbains et de politiques d'urbanisme présentés plus haut peuvent s'interpréter comme découlant d'une inadaptation des modèles d'action disponibles et mobilisés par les gouvernements locaux. Les projets urbains d'attractivité fonctionnent dans une logique entrepreneuriale à double titre. On l'a vu, ils peuvent être qualifiés d'entrepreneux car il s'agit pour les pouvoirs locaux d'impulser une dynamique de changement dans la ville, en la dotant de fonctions ou de caractéristiques propres à la rendre plus attractive et compétitive (Chapitre 5, 1.1). Il s'agit donc pour la puissance publique de créer une offre pour susciter une demande et une dynamique de développement urbain. Cette dimension entrepreneuriale se joue également à l'échelle des projets urbains en eux-mêmes et des opérations d'urbanisme qui en découlent, qui permettent de rendre le marché immobilier local plus attractif pour les opérateurs privés, grâce à l'intervention de la puissance publique. De la même manière que les acteurs publics dotent la ville d'attributs pouvant potentiellement assurer son développement, et assument les risques de ce « pari » sur l'avenir, ils rendent possible, à une échelle plus micro, la conduite d'opérations d'urbanisme, en prenant en charge une partie du risque financier lié à ces opérations. La viabilisation et l'aménagement de secteurs difficiles à valoriser pour les acteurs privés (friches industrielles et portuaires, par exemple) sont ainsi assurés par la puissance publique, dans l'objectif de rendre possible une requalification future (*ibid.*). Les projets urbains entrepreneuriaux reposent ainsi grandement sur la mise en place de relations partenariales entre la puissance publique et ces opérateurs. Ces logiques d'action témoignent du rôle assigné à la puissance publique dans un contexte de néolibéralisation des politiques urbaines :

“Project-based urban interventions generally involve critical changes in priorities and the ascent of a more assertive, dynamic, and entrepreneurial style of urban governance. Planners and local authorities adopt a more proactive and entrepreneurial approach aimed at identifying market opportunities and assisting private investors to take advantage of them”

213

Moulaert, Swyngedouw et Rodriguez, 2002

Dans les villes étudiées, ces deux dimensions des modèles entrepreneuriaux créent des difficultés :

- L'objectif d'attraction de nouvelles fonctions économiques par le projet urbain créé des blocages, notamment à Soissons et Forbach

²¹³ « Les interventions urbaines fondées sur des projets impliquent généralement des changements radicaux dans les priorités et l'émergence d'un style de gouvernance urbaine plus affirmé, plus dynamique et plus entrepreneurial. Les aménageurs et les autorités locales adoptent une approche plus proactive et entrepreneuriale visant à identifier les opportunités de marché et à aider les investisseurs privés à en tirer parti. »

- Le principe d'activation de la rente foncière par la puissance publique pour favoriser l'intervention d'acteurs privés dans la conduite de ces projets urbains pose des difficultés dans l'ensemble des villes étudiées

Ces difficultés peuvent s'expliquer par l'inadaptation de ces principes et objectifs des modèles entrepreneuriaux avec les contextes de déprise urbaine.

2.2.1. Des modèles d'action aux objectifs et finalités inadaptés : les cas de Soissons et Forbach

Parmi les études de cas, Soissons et Forbach apparaissent comme deux villes où les finalités et objectifs des modèles de politiques urbaines d'attractivité semblent eux-mêmes créer des blocages. Plus précisément, la logique d'attraction de nouvelles fonctions économiques grâce à la conduite d'un projet urbain semble incompatible et en décalage avec la situation de ces villes. Soissons et Forbach présentent en effet un nombre de friches industrielles, administratives et militaires important. L'ampleur de ces surfaces en friche semble incompatible avec ces modes d'action, qui exigent d'ajouter de nouveaux équipements ou d'attirer de nouvelles entreprises pour occuper ces espaces et remplacer les précédents usages. À Soissons, de vastes espaces de friches ont fait l'objet de projets urbains de conversion, et donné lieu à des aménagements permettant l'accueil de nouvelles activités. On l'a vu, les bâtiments convertis ne trouvent pas facilement leur usage à la Caserne Gouraud ou dans la halle BSL, et une partie de ces espaces reste donc vacante à l'issue des projets. Ce phénomène résulte probablement d'un décalage entre la superficie des espaces vacants en friche à Soissons et les besoins actuels, moins importants en raison de la perte de fonctions économiques et militaires.

Dans le cas de Forbach, ces modèles semblent encore plus inopérants. Les trois principaux projets de conversion de friches, le Carreau Wendel, la friche Hospitalor et le Carreau Simon 3 ont donné lieu à la création d'équipements publics et de zones d'activités. D'importantes surfaces restent néanmoins à convertir à l'intérieur du Carreau Wendel et dans les Carreaux Simon 1 et 2. Les difficultés observées en amont du projet de conversion des Carreaux Simon semblent explicables par des hésitations sur la programmation à donner à ce site. Dans un premier temps, il est envisagé de le convertir en un espace culturel, mais une étude de faisabilité lancée en 2010 par l'EPF de Lorraine propose finalement la création d'un parc urbain transfrontalier intégrant des éléments de patrimoine²¹⁴. En 2013, une étude pré-opérationnelle est entamée par l'EPF de Lorraine pour décider des différentes phases du projet en vue de l'ouverture de ce site au public²¹⁵, et se poursuit jusqu'en 2018²¹⁶. Elle est complétée par une étude de faisabilité sur la possibilité d'implanter des activités de pisciculture dans les anciens bassins non utilisés du Carreau Wendel et des Puits Simon 1 et 2, approuvée à la fin de l'année 2018²¹⁷. À la suite du changement d'exécutif intervenu en 2020, une orientation vers le développement économique semble finalement prise par la Ville et son EPCI pour ce site²¹⁸. Des travaux de viabilisation ont commencé en 2021 en vue de convertir une partie du Carreau en zone d'activités économiques. D'après un agent de l'EPF du Grand Est, le ralentissement

²¹⁴ Site internet de l'EPF Grand Est

²¹⁵ Conseil communautaire du 02/03/2017, CA de Forbach

²¹⁶ Consultation des budgets de la CA de Forbach

²¹⁷ Délibération du Conseil municipal du 20/12/2018

²¹⁸ 16/04/2018, « Forbach : le Technopôle Forbach Nord porté sur les fonts baptismaux », *Le Républicain Lorrain*

très important des projets de résorption de ces friches s'explique avant tout par cette difficulté à choisir une programmation adéquate :

« A la différence d'Hospitalor, sur d'autres sites autour de Forbach, je pense notamment au Carreau Simon 1 et 2, c'est un carreau de mine très vaste, on n'a jamais trouvé de programmation pertinente pour sa conversion. L'objectif évidemment, quand on intervient sur un territoire en friche, mais à quelques kilomètres du centre-ville, c'est d'être très attentif à ne pas vider le centre-ville de ses ressources. Transférer un cinéma, ou une salle de spectacle, c'est potentiellement se dire que ce qui existe déjà au centre-ville et qui fonctionne encore cahin-caha peut être condamné. Donc ça, se sont des questions très complexes à saisir, d'autant plus que les bâtiments qu'on a en tête pour le Carreau Simon 1 et 2 sont intéressants d'un point de vue patrimonial, et nécessitent également des coûts de réhabilitation et de transformation très importants. »

Agent de l'EPF du Grand Est, 14/12/2021 (Entretien n°39)

Les modèles de projet urbain d'attractivité reposent sur le principe de remplacer des friches ou espaces inoccupés par de nouvelles activités, en proportions égales. Ce principe semble inopérant dans le contexte de décroissance économique et démographique commun à Forbach et Soissons, où les besoins sont moindres que par le passé. En l'absence d'alternatives pour financer ou envisager d'autres usages de ces sites (déconstruction, verdissement), les projets sont donc reportés et très fortement ralentis, et l'espace urbain continue de se dégrader.

2.2.2. Des mécanismes inopérants dans la plupart des cas d'étude

Dans les villes étudiées, c'est également l'équation financière sur laquelle reposent les projets urbains d'attractivité qui fonctionne de façon très variable et peut expliquer les difficultés observées. Dans ce modèle d'action, des friches polluées sont par exemple acquises, déconstruites, dépolluées et viabilisées grâce à des financements publics, pour accueillir des constructions et impulser une transformation d'un espace auparavant délaissé par les investisseurs en raison de son inaccessibilité, de coûts d'opération trop élevés et de l'impossibilité de dégager une rente. Ces investissements publics massifs doivent être largement amortis, sinon compensés, lors de la vente des terrains viabilisés à des opérateurs privés en vue de leur construction ou requalification. Ils doivent également permettre une revitalisation du quartier grâce à un regain d'intérêt des investisseurs immobiliers. Dans une logique similaire, la réhabilitation d'un immeuble de logements privés dégradés a un bilan financier déficitaire dans les villes étudiées. Elle ne peut pas générer de profits en raison des prix immobiliers faibles et des coûts de réhabilitation élevés. Des moyens financiers publics sont ainsi dévolus à l'atténuation de ces coûts, dans le but de faciliter l'intervention des acteurs privés et de permettre une amélioration de ce tissu urbain. Ce fonctionnement suscite plusieurs difficultés dans les cas étudiés. D'abord, les dispositifs et actions mis en place pour attirer des investisseurs privés sont souvent inefficaces, ce qui conduit à des blocages dans les projets urbains. Ensuite, les investissements publics réalisés sont rarement amortis, ce qui rend ce type de projets très coûteux pour les acteurs publics locaux.

À Forbach, les projets de conversion de friches impulsés par la collectivité suivent peu cette logique, puisqu'ils visent principalement à la production d'équipements publics ou de bâtiments

« clés en main » pour accueillir des entreprises. Ces principes sont en revanche bien intégrés dans la stratégie de revitalisation du centre-ville lancée en 2016. Ce projet, qui a donné lieu à très peu de réalisations, repose notamment sur l'idée d'attirer des investisseurs privés pour transformer et améliorer le tissu urbain du centre-ville :

« L'autre point positif important, c'est une dépréciation et une dévalorisation du territoire. Alors, vous allez me dire, s'il est déprimé, s'il est dévalorisé, quel est l'intérêt ? Alors, si c'est bien organisé, régulé, vous allez avoir, tout simplement, un intérêt d'investisseurs étrangers. Pourquoi ? Alors là je rentre dans le détail financier, mais tout simplement la rentabilité est supérieure sur le territoire. En d'autres termes, j'ai besoin d'investir moins, pour récupérer plus, proportionnellement. J'achète un studio à Paris 600 000 euros, je le loue, même à 1000 euros par mois, pour faire simple, il me faut 600 mois pour récupérer mon argent. À Forbach, j'achète un studio 50 000 euros, je le loue en effet beaucoup moins cher, 250, il me faut 50 mois. J'ai plus de rentabilité ici qu'à Paris, ce qui peut paraître bizarre. Et avec des prix inférieurs, donc je dépense moins d'argent. Donc j'ai plus pour investir ailleurs. Ça, c'est la contre-attractivité d'un territoire déprimé. Seul problème : c'est que ça n'attire pas nécessairement les bons investisseurs. C'est là où on impose une lecture transversale (et c'est ce qu'on fait d'ailleurs au titre des études du centre-ville), une vision transversale aussi bien politique que régulatoire pour pouvoir prendre le contrôle du marché et s'assurer que ce soit les bons investisseurs qui viennent dans les bons projets, en d'autres termes, faire en sorte que le public cadre la typologie des projets à mettre en place à travers les règles qu'il a (le PLU, le permis de construire, le DIA et j'en passe et des meilleures) et ça lui permet tout simplement de faire en sorte que le privé reprenne la main. Comme quoi, quand ça va mal, ça peut aller bien ! »

Agent de la Ville de Forbach, 01/03/2017 (Entretien n°47)

Le décalage entre ces principes et l'intérêt réel des acteurs privés du secteur immobilier pour le centre-ville de Forbach participe sans doute à expliquer que ce Projet de redynamisation ait un bilan très limité.

À Blois et Soissons, les politiques urbaines suivent aussi ce modèle d'action, ce qui conduit à des blocages. À Blois, la collectivité et la SEM locale interviennent pour l'acquisition et l'aménagement de certains secteurs urbains dégradés. Ces actions visent à prendre en charge financièrement le déficit structurel de ce type d'opérations d'urbanisme, et à attirer des investisseurs privés pour permettre une transformation de certains secteurs de la ville (îlot Laplace, environs de la gare, Carré Saint-Vincent, Hôpital psychiatrique) qui n'auraient pas évolué sans cette impulsion²¹⁹. Malgré ces actions, on observe une grande rareté des investisseurs privés pour entreprendre des constructions dans ces zones. Le projet du Carré Saint-Vincent fait exception, car il prévoit une galerie commerciale qui sera construite par un promoteur privé. Mais deux agents du service habitat font le constat de la rareté des constructions de logements réalisées par des opérateurs privés, malgré les efforts déployés par la collectivité :

²¹⁹ Entretien n°35 avec un agent d'une structure de l'économie mixte du Blaisois, 26/08/2021 ; Entretien n°28 avec un agent de la Ville-EPCI de Blois, 01/09/2021

« Agent 2 : Il faut que la collectivité porte. L'initiative privée, elle est quand même assez réduite ici. Alors que sur Tours et Orléans, ça se vend, ça se refait, voilà.

Agent 1 : Il n'y a pas de promoteurs privés. On a nos bailleurs et on les garde. On a trois bailleurs, on les chouchoute quoi. C'est eux qui peuvent uniquement prendre en charge les opérations. On se tourne vers eux quand il y a une opération, quand on dégage du foncier.

Agent 2 : Il y a une grosse opération tous les dix ans quoi. C'est très porté par la collectivité.
(...)

Agent 1 : C'est vrai que si nous on ne pousse pas les bailleurs à faire quelque chose, ils ne le feront pas. (...) Il n'y a pas de promoteurs qui vont venir, comme Nexity.

Agent 2 : Oui. Mais ils viennent pour les lots à bâtir, en extension urbaine, une petite ZAC... »

Deux agents de la CA Blois, 03/09/2021 (Entretien n°27)

On peut faire l'hypothèse que la faible présence de ces opérateurs privés explique l'abandon de la construction de deux parcelles de l'écoquartier Laplace. Ici, l'inachèvement du projet résulterait d'un échec de la commercialisation des droits à construire à destination d'opérateurs privés, comme cela a été par exemple observé à Roubaix (Arab et Miot, 2021). Dans le cadre de ce projet, les logements privés réalisés ont été vendus sur une période de trois à quatre ans²²⁰, un rythme lent qui pourrait également expliquer l'abandon de la construction de logements sur deux parcelles du projet (Figure 105). À Soissons, un agent de la CA souligne également le manque d'opérateurs prêts à intervenir dans des opérations de renouvellement urbain en raison des coûts trop élevés :

« [à propos du centre-ville :] Réhabiliter ces immeubles ou îlots, ça coûte tellement cher que les bailleurs sociaux n'y vont pas. Et pareil, les promoteurs immobiliers, même pour faire du neuf sans démolir-reconstruire, c'est un territoire où ils viennent très peu. Peut-être que si les prix immobiliers continuent d'augmenter, on va voir réapparaître de la promotion privée. Mais, depuis 5-10 ans, sauf projet ponctuel exceptionnel, c'est un territoire sur lequel il n'y a pas de promoteurs immobiliers privés. Donc, voilà, spirale de détérioration, car personne n'a les moyens ... »

Agent de la CA de Soissons, 25/05/2021 (Entretien n°2)

Les projets des Berges de l'Aisne et de la Caserne Gouraud sont les deux derniers auxquels des promoteurs privés ont pris part à Soissons. Pour les Berges de l'Aisne, on l'a vu, l'opération a pu aboutir, même si une partie des logements produits a dû être reprise par un bailleur social en raison de difficultés de commercialisation. Dans la Caserne Gouraud, le promoteur a finalement abandonné les droits à construire qu'il avait acquis, conduisant à un ralentissement important du projet. Ces deux exemples illustrent donc la fragilité des opérations visant à impulser des investissements privés à Soissons. Dans les cas de Soissons et Blois, le modèle d'action qui régit les projets de renouvellement urbain repose donc sur un principe d'activation de la rente foncière par la puissance publique en vue d'une reprise par des acteurs privés difficile à tenir en raison de la faiblesse des prix immobiliers et de la demande locale en logements

²²⁰ Entretien n°35 avec un agent d'une structure de l'économie mixte du Blaisois, 26/08/2021

(Figure 108). Ceci a pour effet de ralentir les projets ou conduit à l'abandon de certaines opérations.

Figure 108 : Données sur les communes centres de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne

	Soissons	Forbach	Blois	Narbonne
Prix médians au mètre carré pour un appartement en 2019	1346€/m ²	Donnée non disponible*	1397€/m ²	1759€/m ²
Taux de croissance annuel de la population entre 2011 et 2016	-0,1%/an	0,1%/an	-0,3%/an	0,8%/an
Taux de vacance du logement en 2016	7,7%	12,7%	12%	10,3%

Note : moyenne des prix médians au mètre carré pour un appartement en 2019 dans les communes centres des villes moyennes : 1500€/m² ; moyenne du taux de croissance annuel de la population entre 2011 et 2016 dans la commune centre des villes moyennes : -0,3%/an

Sources : prix immobiliers : base DV3F agrégée à l'échelle communale et mise en ligne par le Cerema ; évolution démographique : Insee RP 2011 et 2016

*La base de données exclut certains départements du Grand Est, dont la Moselle

À Narbonne, ces modèles d'action sont seulement partiellement inadaptés. Les promoteurs privés sont impliqués dans la production de logements dans le principal projet mené par la collectivité, la ZAC de la Robine, montrant que ces modèles d'action peuvent fonctionner pour la construction de logements neufs dans cette ville. La ZAC de la Robine a donné lieu à l'aménagement d'un secteur d'entrée de ville partiellement en friche et pollué, et a permis d'impulser une dynamique de construction privée dans cette zone. Il a donc atteint ses objectifs, ce qui peut s'expliquer par la croissance démographique plus forte et les prix immobiliers plus élevés de cette ville par rapport à Soissons et Blois, qui la rend plus attractive pour ces investisseurs, et plus compatible avec ces modèles d'action (Figure 108). Le ralentissement très fort de ce projet est dû à un événement qui n'a pas de lien avec les capacités d'action de Narbonne : une nécropole antique a été découverte lors des fouilles archéologiques réalisées, et a fait l'objet de recherches qui ont mis à l'arrêt ce chantier. Malgré ce contretemps, le projet semble arriver à son terme. Plusieurs autres exemples montrent l'absence de blocages liés au système d'activation de la rente foncière par la puissance publique à Narbonne comme le projet Sainte-Louise, ou celui de la ZAC de Réveillon, tous deux développés dans les années 2000 et 2010 par des investisseurs privés. Situé sur la friche d'une ancienne distillerie dans une zone d'entrée de ville, le projet Sainte-Louise a donné lieu à une procédure de Projet urbain partenarial (PUP) avec deux aménageurs privés. 250 logements individuels et 100 logements collectifs ont été réalisés²²¹. La ZAC de Réveillon a quant à elle été confiée à un promoteur et

²²¹ Entretien n°19 avec un agent de la Ville de Narbonne, 22/06/2021

a conduit à la construction de très nombreux logements²²² sur des terrains agricoles situés en périphérie de la commune de Narbonne, dans les années 2000. Si ces exemples témoignent de l'efficacité des mécanismes d'activation de la rente dans certains secteurs de la ville, il existe en revanche des difficultés importantes à attirer des investisseurs privés dans le centre-ville de Narbonne²²³.

Le modèle d'activation de la rente foncière par la puissance publique des politiques entrepreneuriales est également particulièrement coûteux financièrement pour les villes étudiées. Si ce modèle semble fonctionner pour certains projets urbains narbonnais, les prix immobiliers sont plus faibles à Soissons, Forbach et Blois (Figure 108). Les dépenses engagées par la collectivité pour permettre l'aménagement de friches ne sont, dans ces contextes, jamais compensées par les prix de revente des terrains. Dès lors, les ressources financières mobilisables par la collectivité et les choix politiques réalisés localement sont décisifs pour permettre l'aboutissement de ces projets urbains. Par exemple, la friche convertie en l'écoquartier Laplace à Blois a nécessité d'importants travaux d'aménagement et de dépollution. Les investissements de la collectivité dans ce projet sont très élevés, et expliquent en partie l'allongement de sa durée : chaque année, la CA et la Ville débloquent des fonds pour alimenter ces aménagements, qui doivent donc être étalés dans le temps pour être financés progressivement²²⁴. Pour ce qui concerne l'habitat privé dégradé en centre-ville, les opérations de réhabilitation lourde ne peuvent également se faire sans un financement public, et cela pour les quatre villes étudiées. Des dispositifs de subventions soutenus par l'Anah existent dans cet objectif. Des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat ont été mises en place de longue date²²⁵ dans ces villes, qui se situent également dans des périmètres de Programmes d'intérêt général (PIG) départementaux ou communautaires²²⁶ tournés vers l'amélioration de l'habitat privé. Des plateformes de rénovation énergétique destinées à appuyer et subventionner les propriétaires occupants dans leurs travaux existent par ailleurs dans les quatre cas étudiés²²⁷. Ces dispositifs sont parfois complétés par des financements propres apportés par la Ville ou son EPCI, comme à Blois et Narbonne. Ces dispositifs et financements complémentaires plus ponctuels apportés par les collectivités sont présentés comme décisifs dans le succès des opérations de requalification de ce tissu urbain dégradé par un agent de l'EPF Occitanie :

« Là, c'est global, il n'y a pas d'exemple type, que ce soit Narbonne, Foix, Cahors... On a toujours le même problème, c'est-à-dire que : même quand on mobilise les financements de l'Anah, on se retrouve avec des opérations qui sont en déficit, parce que le recyclage de centre ancien, ça coûte très cher. Et donc, au final, ça n'est toujours qu'une question d'arbitrage politique : est-ce que la ville est en capacité de mettre la différence ? Même si l'opérateur, qui

²²² 775 lots ont été construits, la majorité pour des logements individuels privés, mais des logements collectifs et des logements sociaux ont également été construits.

²²³ Entretien n°21 avec un agent de l'EPF d'Occitanie, 25/08/2021 ; Entretien n°18 avec un agent de la Ville de Narbonne, 24/06/2021

²²⁴ Entretien n°35 avec un agent d'une structure de l'économie mixte du Blaisois, 26/08/2021

²²⁵ Au moins depuis les années 2010 à Forbach, et pour Blois, Narbonne et Soissons, les acteurs rencontrés évoquent tous entre une vingtaine et une trentaine d'années d'enchaînement de ce type d'opération

²²⁶ C'est le cas dans l'Aude, dans la CA de Narbonne, dans la CA de Blois

²²⁷ Celle de la CA de Soissons est animée par Soliha Aisne.

généralement est un bailleur social, fait des efforts, réduit ses marges le plus possible, ça reste des opérations très chères. Et donc, il y a des endroits où on trouve même pas d'opérateur qui veut y aller. Il y a des endroits où on trouve des opérateurs, mais où les villes n'ont pas les moyens de mettre la différence, et quand c'est le cas, il n'y a personne qui met la différence, donc les opérations ne se font pas ».

Agent de l'EPF d'Occitanie, 25/08/2021 (Entretien n°21)

Ce besoin important de financements publics pour équilibrer des opérations de renouvellement urbain pourrait donc expliquer en partie les résultats mitigés des politiques urbaines et les difficultés observées dans les terrains d'étude.

Figure 109 : Synthèse - Les effets de la mobilisation de la ressource « modèles des politiques urbaines d'attractivité » sur la limitation des capacités d'action politiques locales

Modèles de politiques urbaines d'attractivité		
Cas d'étude	Blocages liés aux orientations et objectifs des projets	Blocages liés aux méthodes d'activation de la rente
Soissons	Sous-utilisation des infrastructures construites dans le cadre des projets de conversion de friches, car l'offre produite ne crée pas de demande, dans un contexte de déclin économique.	Déficits des opérations de renouvellement urbain en centre-ville importants, désintérêt des acteurs privés pour ce type d'opérations et possibilités de financements publics trop limitées par rapport aux besoins.
		Opérations d'urbanisme ralenties ou inachevées du fait du faible intérêt des opérateurs privés (en particulier celles localisées dans le centre urbain)
Forbach	Les modèles d'attractivité reposent sur une logique d'offre pour penser les projets de conversion de friches. Dans ce contexte où les friches sont très nombreuses, il est difficile de trouver une vocation pour chacune d'entre elles.	Déficits des opérations de renouvellement urbain en centre-ville importants, désintérêt des acteurs privés pour ce type d'opérations et possibilités de financements publics trop limitées par rapport aux besoins.
	Sous-utilisation des infrastructures construites dans le cadre des projets de conversion de friches, car l'offre produite ne crée pas de demande, dans un contexte de déclin économique.	
Blois		Opérations d'urbanisme ralenties ou inachevées du fait du faible intérêt des opérateurs privés (en particulier celles localisées dans le centre urbain)

		Déficits des opérations de renouvellement urbain en centre-ville importants, désintérêt des acteurs privés pour ce type d'opérations et possibilités de financements publics trop limitées par rapport aux besoins.
<i>Narbonne</i>		Déficits des opérations de renouvellement urbain en centre-ville importants, désintérêt des acteurs privés pour ce type d'opérations et possibilités de financements publics trop limitées par rapport aux besoins

Les modèles d'action mobilisés expliquent donc de nombreux blocages observés dans la conduite des politiques urbaines des villes étudiées, du fait de leur inadaptation à certaines de leurs spécificités. Ces référentiels semblent contribuer à limiter les capacités d'action politique locales, en complexifiant la conception de politiques urbaines ou en favorisant l'adoption de dispositifs inadaptés ou inefficaces. Au-delà des risques sociaux et environnementaux associés à ces modèles d'action entrepreneuriaux, soulignés notamment dans les travaux d'études urbaines critiques, on constate donc une inadéquation de ces modèles aux villes moyennes en déprise, plus ou moins forte selon les cas étudiés (Figure 109). Prévus pour convertir des espaces à l'abandon vers de nouvelles activités économiques ou des fonctions résidentielles, ces modèles sont inadaptés aux villes en situation de déclin démographique ou économique où ces espaces sont abondants, comme à Forbach et Soissons. Ils ne permettent pas de résorber les friches existantes ou d'apporter des réponses satisfaisantes aux problèmes sociaux induits par les pertes d'emplois subies avec la désindustrialisation. Ces modèles de politiques urbaines d'attractivité sont également pensés pour donner lieu à des projets urbains conduits en partenariat avec des acteurs privés. Dans les villes étudiées, des investissements publics sont souvent nécessaires pour favoriser l'intervention des acteurs privés. Les efforts financiers des collectivités pour faciliter les opérations de renouvellement urbain ne sont pas toujours efficaces ou suffisants pour attirer ces acteurs privés, ce qui est expliqué avant tout par la faiblesse de la demande en logements et des marchés immobiliers de ces villes. La quasi-absence de ces acteurs à Soissons, Forbach, ainsi que dans les centres anciens de Blois et de Narbonne crée donc des blocages dans les politiques urbaines, qui ne parviennent pas à répondre aux enjeux de dégradation du bâti.

On peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles les modèles d'attractivité subsistent comme la référence principale dans les villes étudiées, malgré leurs effets limités, voire contre-productifs. Dans les villes en décroissance, où le constat est similaire, certains travaux s'interrogent sur la faible diffusion de modèles d'action alternatifs (Bernt et al., 2014 ; Dormois, Fol et Mondain, 2021). D'après ces auteurs, cette « absence de solutions alternatives » (Dormois, Fol et Mondain, 2021) à disposition des acteurs locaux pour concevoir les politiques urbaines des villes en décroissance s'explique avant tout par la faible mobilisation des acteurs locaux et nationaux autour des enjeux de décroissance urbaine. L'absence d'une mise à l'agenda de la décroissance urbaine au niveau national empêche l'émergence de politiques ou de dispositifs adoptés à ces villes (Dormois et Fol, 2017 ; Dormois, Fol et Mondain, 2021). Au niveau local, le portage

politique des enjeux de décroissance urbaine apparaît comme peu mobilisateur, potentiellement perçu comme défaitiste et donc risqué d'un point de vue électoral (Bernt et al., 2014 ; Dormois, Fol et Mondain, 2021). S'engager dans des modes d'action innovants nécessite par ailleurs une ingénierie interne parfois insuffisante (Dormois, Fol et Mondain, 2021). Remplacer les référentiels d'action classiques par des modes d'action expérimentaux et nouveaux implique enfin une plus grande incertitude et une prise de risque qui rencontrent rarement les intérêts politiques locaux (Bernt et al., 2014). On peut ainsi supposer que des raisons similaires expliquent la persistance des modèles d'attractivité dans les quatre terrains d'étude.

Pour conduire des projets urbains, les gouvernements locaux doivent donc contourner cette inadéquation des modèles d'action classiques, par exemple en composant avec d'autres acteurs, en mobilisant des financements supplémentaires, ou en développant des savoir-faire techniques et des outils d'action particuliers. On verra dans les sections suivantes que ces capacités varient selon les villes étudiées, car elles impliquent de mobiliser des ressources institutionnelles et relationnelles qui divergent fortement d'une ville à l'autre.

3. Les gouvernements locaux face à la déprise urbaine : des ressources internes variables, héritières de spécificités historiques locales et d'un contexte national contraignant

Cette section analyse les ressources institutionnelles dont disposent les gouvernements locaux pour conduire les politiques urbaines. Les ressources humaines, techniques et financières de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne sont notamment étudiées. Si ces ressources diffèrent d'une ville à l'autre, elles semblent en même temps contraintes par un contexte commun d'austérité budgétaire.

3.1. De la décentralisation à l'austérité budgétaire : la réduction des capacités d'action des gouvernements urbains depuis les années 1990

3.1.1. Les mesures nationales d'austérité et l'enjeu de maîtrise des dépenses des collectivités

Les échecs et difficultés dans la conduite des politiques urbaines menées à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne sont à placer dans un contexte de réduction du budget des collectivités locales et de renforcement des contraintes pesant sur leurs ressources financières. La mise en application de mesures d'austérité budgétaire a été une préoccupation des gouvernements nationaux successifs à partir de l'adoption du Pacte de stabilité financière de 1996, qui vise à ralentir la croissance des concours financiers de l'État aux collectivités (Adisson et al., 2021). Ces mesures, qu'on peut situer en continuité des autres réformes de l'État mises en place à partir de cette période (Chapitre 2, 1.2.3), se renforcent avec la crise de 2008. À cette date, le Contrat de stabilité est adopté, et vise à maîtriser la croissance de ces concours financiers de l'État en mettant en application la règle dite « zéro volume » pour les dépenses des collectivités locales. Cette règle, déjà adoptée pour le budget de l'État depuis 2003, contraint à une stabilité des

dépenses au fil du temps, mesurée en euros constants (*ibid.*). Dans les années 2010, ce ralentissement des transferts de l'État vers les collectivités se renforce avec l'adoption du principe « zéro valeur », qui contraint cette fois à une stabilité des concours financiers, et cela sans prendre en compte l'inflation. Cette mesure vise donc, en d'autres termes, à une réduction des concours financiers, puisque l'inflation se poursuit à cette période. En complément de cette désindexation sur l'inflation, la part forfaitaire de la DGF est ciblée pour des baisses supplémentaires, dans le cadre de la « Contribution des collectivités au redressement des finances publiques », qui fixe un objectif de baisse de 11 milliards d'euros pour cette enveloppe entre 2014 et 2017 (*ibid.*). En parallèle de ces mesures, plusieurs réformes de la fiscalité locale (suppression de la taxe professionnelle en 2009, puis de la taxe d'habitation en 2020, mise en place de contrats sur les dépenses des grandes collectivités avec les contrats de Cahors en 2018) ont diminué la marge de manœuvre des collectivités en matière de fiscalité. Ces mesures ont pour effet de réduire les capacités d'investissement des collectivités du bloc communal, même si elles ont été en partie amorties par des mécanismes de péréquation, renforcés à partir de 2010 (*ibid.*). Ces évolutions sont interprétées par P. Le Lidec (2020) comme étroitement liées à l'intégration européenne et au passage à la monnaie unique à partir des années 2000. L'adoption de l'euro conforte un « système d'action budgétaire européen », qui favorise l'adoption des principes d'équilibre budgétaire, les légitime et réduit l'autonomie des États membres et de leurs collectivités en la matière (Le Lidec, 2020). Si ces principes sont, au départ, contestés par les élus locaux, la crise 2008 réduit les capacités de contestation de ces derniers. Elle favorise l'adoption des mesures de consolidation budgétaire citées plus haut, ainsi que de réformes territoriales qui poussent à la fusion de collectivités afin de générer des économies de fonctionnement (*ibid.*) :

[L'ensemble de ces mesures se traduit par] « un recul très net de l'autonomie dont jouissaient les collectivités (en matière de recettes, de dépenses et d'emprunts) et par l'adoption de politiques de fusion de collectivités qui reflètent une redistribution durable de l'autorité au détriment des élus territoriaux »

Le Lidec, 2020, p.89

Les effets de ce type de mesures d'austérité budgétaire sur les gouvernements locaux ont été analysés par des travaux en études urbaines. Les plus célèbres sont ceux de J. Peck (2012), qui évoquent l'avènement d'un urbanisme d'austérité (*austerity urbanism*) dans les villes américaines, autrement dit une transformation des politiques urbaines résultant des politiques de restriction budgétaire imposées par les gouvernements des États fédéraux (Peck, 2012). Ces coupes budgétaires décidées par les États, ou plus rarement portées par certains gouvernements urbains, entraînent une réduction importante des budgets des villes. Cette baisse a des conséquences sur les services publics locaux, dont les budgets sont restreints. Le volume d'agents employés par les municipalités ainsi que les modes de financements des projets urbains peuvent aussi être affectés. Ces coupes ont des effets variés sur l'environnement urbain et les services à la population, qui dépendent de la capacité des villes à mobiliser et attirer des modes de financement alternatifs, en particulier en nouant des partenariats avec des acteurs privés. J. Peck souligne donc le risque de renforcement des inégalités socio-spatiales induit par ces politiques d'austérité, puisque les villes touchées par des dynamiques de déclin urbain, peu

attractives pour ce type d'investisseurs, sont susceptibles de subir des dégradations plus fortes du fait de ces coupes budgétaires (*ibid.*).

3.1.2. Des ajustements multiples face aux politiques d'austérité à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne, mais un maintien des inégalités budgétaires

En France, le programme de recherche « L'investissement public local face au resserrement de la contrainte budgétaire », conduit au sein du Lab'Urba et du LATTS, a permis d'identifier les effets des politiques d'austérité adoptées au niveau national en France sur les capacités d'investissement des communautés d'agglomération et des communautés de communes (Adisson et al., 2021). Les résultats de ce programme permettent donc de prolonger les pistes d'analyse soulevées par J. Peck pour le cas français, en se focalisant sur les dépenses d'investissement d'intercommunalités françaises. L'analyse quantitative des budgets d'investissement de ces EPCI et de leur évolution entre 2010 et 2018 a permis d'étudier les ajustements opérés dans le cadre des politiques d'austérité budgétaire et leurs déterminants socio-spatiaux. Ce travail confirme que la baisse de la DGF est atténuée dans les intercommunalités les moins aisées et est plus importante dans celles présentant un potentiel fiscal plus élevé. En France, les dotations de péréquation limitent donc les effets inégalitaires des politiques d'austérité, car elles compensent en partie la baisse de la DGF dans les collectivités pauvres. Toutefois, toutes les intercommunalités étudiées par les auteurs subissent une réduction de leur budget, avec une baisse moyenne de 12% pour les communautés d'agglomération entre 2010 et 2018. Différentes trajectoires budgétaires sont identifiées parmi les CC et CA françaises au moyen de typologies. Ces données permettent de mettre en lumière quatre grands types d'ajustements des budgets des EPCI face à la baisse des dotations, et de situer les villes étudiées parmi ces différents groupes (*ibid.*).

Les auteurs distinguent d'abord des EPCI pratiquant des ajustements faibles, dont les budgets sont marqués par des évolutions limitées dans les recettes mobilisées ou les dépenses réalisées (*ibid.*). Il s'agit d'EPCI riches²²⁸, dont les recettes sont peu dépendantes des dotations de fonctionnement versées par l'État (elles représentent une part relativement faible de leurs recettes) et des emprunts. Ils sont souvent peu dépensiers, bien qu'il existe une hétérogénéité de ce point de vue au sein ce groupe. Ces EPCI, qui subissent des baisses de dotations très importantes, présentent des capacités budgétaires stables, appuyées avant tout sur l'épargne, les recettes fiscales et celles de cession du patrimoine. Parmi les études de cas, la CA de Blois se rattache à ce type d'EPCI, et fait partie de ceux qui ont des profils d'investisseurs. La Chambre régionale des comptes constate en effet un taux d'investissement supérieur à la moyenne des EPCI de même poids démographique pour la CA de Blois²²⁹. Dans cette ville, la question de l'équilibre budgétaire est assez peu mentionnée dans les discours des élus. On observe en revanche bien une stratégie de cession du patrimoine public en vue d'investissements, qui s'illustre par exemple avec la revente de l'Hôtel-Dieu en 2021, qui fait l'objet d'une communication sur le site de la Ville de Blois :

²²⁸ D'après leur potentiel fiscal, estimé en euros par habitants pour chaque EPCI. Le potentiel fiscal d'un EPCI est mesuré en prenant en compte sa base fiscale (dépendante du tissu économique et de la richesse de la population), rapportée au taux moyen d'imposition observés à l'année n-1 pour l'ensemble étudié (Adisson et al., 2021, p.97).

²²⁹ Chambre régionale des comptes Centre Val de Loire, 2018, *Rapport d'observation définitif - Commune de Blois*.

« Les collectivités publiques doivent respecter le cadre légal des estimations domaniales effectuées par la direction de l'Immobilier de l'État (...) qui confirmait le 3 mai 2019 son estimation de 3,1 millions d'euros pour le bâtiment. Cette somme pourrait notamment donner à la Ville des capacités pour acquérir des surfaces vacantes en centre-ville pour y implanter de nouveaux commerces et influencer les prix de l'immobilier commercial. »

Site internet de la Ville de Blois

La politique d'investissement de l'EPCI de Blois est donc stable et peu affectée par les politiques d'austérité budgétaire, grâce à l'activation de ressources financières propres alternatives. Cette situation financière favorable peut expliquer le nombre important de projets urbains conduits dans cette ville.

L'analyse des trajectoires budgétaires des EPCI permet ensuite de distinguer ceux qui pratiquent un repli, c'est-à-dire une réduction des dépenses pour faire face à la réduction des transferts reçus (Adisson et al., 2021). Ici aussi, il s'agit d'EPCI riches, particulièrement affectés par les baisses de dotation de fonctionnement. Ils présentaient en 2010 des niveaux de dépenses d'investissement élevés, soutenus notamment par un endettement important. Ces intercommunalités, peu nombreuses, contractent leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement suite aux réductions de transferts d'État. Elles n'activent pas le levier fiscal pour maintenir ces dépenses, et réduisent fortement leurs dettes sur la période étudiée. Les auteurs soulignent la difficulté à interpréter ce mode de gestion. Ils suggèrent néanmoins une piste qui semble bien s'appliquer au cas de Narbonne, dont la CA fait partie des intercommunalités de ce type :

« Enfin, il est également possible, au moins pour certains ensembles intercommunaux, que le repli budgétaire ne vise pas simplement à adapter leur budget à une coupe opérée par l'État central dans les ressources provenant de la dotation globale de fonctionnement, mais qu'il reflète l'adhésion à une discipline financière passant notamment par la réduction de la dette des collectivités. Le fait que d'autres leviers fiscal-financiers ne soient pas plus systématiquement mobilisés, contrairement à d'autres classes d'ensembles intercommunaux (...), pourrait laisser à penser que des choix politiques locaux jouent en ce sens, en particulier pour des ensembles intercommunaux de la classe CAFF1 [classe à laquelle appartient la CA de Narbonne] »

Adisson et al., 2021, p.245-246

À Narbonne, la gestion des finances locales fait partie des priorités de l'équipe municipale élue depuis 2014, et peut expliquer les transformations opérées dans la gestion du budget de l'EPCI. L'un des engagements de Didier Mouly, lorsqu'il a été élu maire de Narbonne, était en effet de réduire les impôts locaux. La diminution des recettes fiscales de 300 000 euros a été compensée par divers biais²³⁰, qui reprennent les principes classiques des politiques d'austérité menées à l'échelle locale :

²³⁰ Vialatte, H., 19/09/2014. « Narbonne engage la baisse des impôts », *Les Échos*.

- Gel des recrutements et non-remplacement des départs à la retraite, sauf pour la police municipale, qui a été renforcée dans le cadre du projet Bourg Centre (Chapitre 5, 3.1) et de l'objectif plus général d'amélioration de la sécurité, autre engagement central du maire²³¹
- Renégociation des contrats avec les fournisseurs d'énergie et de mobilier de la collectivité
- Coupes dans les subventions municipales habituellement destinées au soutien aux associations et événements culturels

Si les sommes mentionnées ici sont plutôt faibles au regard des budgets engagés par l'EPCI de Narbonne chaque année, ces mesures démontrent une adoption locale des principes des politiques d'austérité. Dans un rapport de 2020, la Chambre régionale des comptes repère également une forte dynamique de désendettement à Narbonne²³². Ce cap est maintenu à la réélection de Didier Mouly à la mairie et à la tête de l'EPCI en 2020 (Figure 110). Cette orientation dans la gestion des finances locales pourrait expliquer le faible nombre de projets urbains lancés depuis 2014. À la différence du précédent maire de Narbonne, Jacques Bascou, Didier Mouly semble privilégier les aménagements plus ponctuels, à l'image de la salle multifonctions réalisée lors du dernier mandat, ou du projet de requalification des espaces publics le long de la Robine lancé à sa réélection²³³.

Figure 110 : À Narbonne, « une gestion rigoureuse » des finances locales

Un PPI 2021-2025 ambitieux et réaliste

Le budget primitif voté lors du conseil municipal du 16 décembre consacre un **investissement de 15,6 M€ en 2021**. Une somme qui s'inscrit dans un **plan pluriannuel de 80 M€ environ pour la période 2021-2025**, qui concerne tous les domaines d'interventions de la Ville (patrimoine, sports, enfance...).

Fidèle à sa démarche, l'équipe municipale veillera à accompagner ces investissements par une gestion rigoureuse des finances de la collectivité. Elle s'engage ainsi à ne pas augmenter les impôts locaux jusqu'à la fin de son mandat.

Source : Extrait de la plaquette de communication « Les principaux chantiers de la Ville de Narbonne en 2021 », Ville de Narbonne.

Les typologies réalisées par les auteurs permettent enfin²³⁴ de montrer un groupe d'EPCI dans lequel les ajustements sont « invisibles » (Adisson et al., 2021). Il s'agit d'EPCI modestes, où la baisse de la DGF est fortement atténuée par les transferts de péréquation. Ces intercommunalités sont plus pauvres que les autres et dépendent fortement des concours financiers de l'État. Elles sont traditionnellement moins investisseuses et ont peu emprunté par le passé. Au fil du temps, leur niveau d'investissement est pratiquement préservé, et s'appuie sur l'épargne. Parmi les villes étudiées, les EPCI de Soissons et Forbach correspondent à ce profil,

²³¹ 27/09/2014. « Narbonne : Didier Mouly veut renforcer la sécurité en ville », *La Dépêche du Midi*.

²³² Chambre régionale et territoriale de la Cour des comptes d'Occitanie, Octobre 2020, *Les villes moyennes en Occitanie, crises et adaptations*, Rapport public thématique.

²³³ Ville de Narbonne, 2021. « Les principaux chantiers de la Ville de Narbonne en 2021 », Plaquette de communication ; Entretien n°18 avec un agent de la Ville de Narbonne, 24/06/2021.

²³⁴ Il s'agit du quatrième type mis en avant par les auteurs. Le troisième grand type de trajectoire budgétaire mis en évidence ne comprend aucun des cas d'étude. Il s'agit d'EPCI qui mettent en place des ajustements multiples, combinant cession de patrimoine, effort fiscal et/ou réduction des dépenses pour alimenter leurs recettes. Il s'agit d'EPCI riches fiscalement et qui subissent des baisses de dotation importantes.

ce qui est cohérent avec le moindre développement des politiques urbaines dans ces villes observé au cours des années 1990 et 2000.

Le tableau ci-dessous (Figure 111) présente, en complément de cet examen des dynamiques d’ajustement des budgets, des indicateurs de la masse des budgets des EPCI et des municipalités étudiés. La capacité d’autofinancement (CAF) brute est apparue comme un indicateur fiable et synthétique de ces volumes. La CAF brute correspond au solde entre les dépenses et recettes de fonctionnement tous budgets confondus (annexes et principal). L’examen des CAF brutes donne donc un aperçu des ressources financières propres que la collectivité peut engager²³⁵, pour une année budgétaire donnée, dans des projets d’investissement et notamment d’aménagement.

La comparaison des CAF brutes indique des ressources financières par habitant variables d’une ville à l’autre et au fil du temps²³⁶. Les EPCI des quatre villes étudiées présentaient des ressources propres très différentes en 2010, avec par exemple une CAF brute trois fois plus élevée à Soissons qu’à Forbach. Ces volumes se sont progressivement rapprochés et sont davantage comparables en 2020. On note néanmoins que Narbonne et Blois sont inscrites dans les EPCI présentant davantage de ressources propres. Pour financer des dépenses d’investissement, les EPCI de Forbach et de Soissons sont donc plus dépendants que ceux de Blois et Narbonne d’autres ressources, comme la sollicitation de subventions d’État ou l’emprunt. Ces données permettent ensuite de remarquer que les moyens financiers des EPCI étudiés sont bien inférieurs à ceux des Villes. En 2010, les CAF brutes des municipalités des villes étudiées sont très comparables, à l’exception de Forbach, où elle est très faible. En 2010, les situations de l’EPCI et de la municipalité de Forbach sont donc défavorables par rapport aux autres villes étudiées, mais une forme de rattrapage s’opère en 2020. Soissons et Blois sont les deux Villes présentant les CAF les plus élevées en 2020. Les moyens financiers de Narbonne, saisis par la CAF brute de l’EPCI, sont les plus élevés des quatre cas étudiés, alors que ceux de la municipalité sont en contraction.

Figure 111 : Les capacités d’autofinancement des EPCI de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne

CAF brute (EPCI)	CA Soissons	CA Forbach	CA Blois	CA Narbonne
2010	205 euros/habitant	66 euros/habitant	150 euros/habitant	92 euros/habitant
2020	123 euros/habitant	123 euros/habitant	139 euros/habitant	181 euros/habitant
CAF brute (Villes)	Soissons	Forbach	Blois	Narbonne
2010	260 euros/habitant	107 euros/habitant	242 euros/habitant	233 euros/habitant

²³⁵ Sans prendre en compte son endettement. Malheureusement, il n’existe pas de données sur la CAF nette (après remboursement des emprunts) dans la base utilisée.

²³⁶ Les montants sont exprimés en euros constants (2020) afin de tenir compte de l’inflation.

2020	337 euros/habitant	208 euros/habitant	251 euros/habitant	185 euros/habitant
-------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------

Les montants sont indiqués en équivalents euros 2020²³⁷.

Sources : Comptes individuels des collectivités, version 1.0.6, Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance.

Remarque : les populations utilisées dans cette base de données correspondent à la population des EPCI selon leurs contours à la date indiquée (elles prennent donc en compte les fusions ou évolutions de périmètre éventuelles).

En résumé, les villes étudiées présentent des ressources financières différentes et fluctuantes, qui leur donnent des marges de manœuvre inégales pour financer des politiques urbaines dans un contexte de déprise et d'austérité. Les quatre villes étudiées ont été affectées par la baisse des concours financiers de l'État dans les années 2010, mais ces politiques d'austérité ont cependant eu des effets contrastés. À Blois, des ressources financières alternatives (épargne, cession de patrimoine notamment) sont mobilisées pour maintenir les niveaux de dépense et en particulier d'investissement. En volume, cette ville présente des moyens financiers propres assez importants et stables au cours du temps, qui participent certainement à la plus forte capacité d'action politique observée. À Narbonne, une politique de rigueur est menée à l'échelle locale depuis 2014. Cette politique explique sans doute en partie la faiblesse du nombre de projets urbains conduits depuis 2014 dans cette ville. Soissons et Forbach sont les moins affectées par les coupes, en raison des transferts de péréquation qui compensent fortement la baisse des dotations et permet des niveaux stables de dépenses d'investissement au cours des années 2010. Pour autant, les deux villes présentent des capacités d'autofinancement très différentes. Celles de la Ville et l'EPCI de Soissons sont fluctuantes, mais élevées, ce qui pourrait expliquer en partie le nombre de projets urbains importants portés depuis les années 2010. À Forbach, ces ressources sont en hausse, mais très limitées en 2010, ce qui contribue certainement aux difficultés observées dans la conduite des politiques urbaines.

3.2. Les ressources humaines et techniques internes des administrations de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne

3.2.1. Des contrastes importants dans le volume des ressources humaines des Villes et EPCI étudiés, héritages d'histoires politiques différenciées

L'analyse du nombre d'agents employés par la Ville et l'EPCI de chacun des terrains d'étude permet une première approche des ressources humaines mobilisables dans chacune des villes étudiées. En s'appuyant sur les rapports d'observation des Chambres régionales des comptes, on a pu construire des tableaux comparant les effectifs de chacune des collectivités étudiées (Figure 112). Ces chiffres sont des estimations, car les collectivités utilisent différentes mesures pour compter leur nombre d'agents²³⁸. En rapportant ces effectifs au nombre d'habitants, on

²³⁷ Conversions effectuées à l'aide de l'outil de l'Insee qui permet de prendre en compte l'inflation de l'euro entre différentes dates.

²³⁸ On a utilisé au maximum les données exprimées en emplois budgétaires, emplois pourvus ou équivalents temps plein, et effectué des moyennes lorsque plusieurs chiffres étaient communiqués. Les écarts entre les différents modes de comptage dépassent rarement 20%.

constate des contrastes importants entre les villes étudiées. Dans les EPCI, le nombre d'agents est en légère croissance au fil de la période étudiée. Blois et Narbonne présentent un nombre d'agents pour 1000 habitants assez similaire. Ce nombre est plus faible à Soissons, et l'intercommunalité de Forbach emploie un nombre d'agents encore plus restreint, pourtant en progression constante depuis 1999²³⁹. La Ville de Forbach présente également le plus faible effectif, en baisse. Ces constats rejoignent donc les précédents, et illustrent la faiblesse des ressources institutionnelles de cette ville, qui pourraient éclairer sa capacité d'action politique plus restreinte. Le volume d'agents par Ville révèle encore la spécificité de l'administration de Blois où le nombre d'agents est très élevé.

Ces deux derniers points pourraient s'expliquer par différents facteurs. D'abord, les Villes de Forbach et Soissons ont des poids démographiques plus faibles que Narbonne et Blois ; leurs EPCI sont aussi moins peuplés. Ensuite, on peut faire l'hypothèse que le développement précoce des politiques locales à Blois (Chapitre 5, 1.3.2) pourrait expliquer que cette Ville possède des volumes d'agents très élevés par rapport aux autres. Cet écart s'observe également au niveau des EPCI, où les agents sont plus nombreux à Blois. À Forbach, le volume très limité d'agents peut s'expliquer par l'importance des Houillères du Bassin Lorrain (HBL) dans l'organisation du développement et de l'équipement de la ville (Chapitre 5, 2.2.2), puis par l'intervention forte de l'État dans le cadre des politiques de conversion, qui n'auraient pas permis à la collectivité locale et à son EPCI de se développer entre ces deux acteurs de poids. L'exploitation minière n'aurait donc pas uniquement influencé la trajectoire économique de la ville, mais aussi sa capacité d'action politique, puisque ces ressources institutionnelles sont déterminantes pour la construire. Les cas de Soissons et de Narbonne se situent dans un entre-deux, avec des volumes par habitant assez élevés pour la Ville de Soissons et moins favorables pour la CA, mais en cours de rattrapage, et à Narbonne, une situation inverse, avec des volumes importants à la CA, mais plus limités à la Ville.

Figure 112 : Tableaux recensant le nombre total d'agents des EPCI et Villes de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne à différentes dates.

Effectifs	CA Soissons	CA Forbach	CA Blois	CA Narbonne
Année 1	2011	2012	2011	2012
	140 <i>soit 2,70/1000 hab.</i>	99 <i>soit 1,23/1000 hab.</i>	307 <i>soit 2,97/1000 hab.</i>	465 <i>soit 4,03/1000 hab.</i>
Année 2	2015	2016	2018	2017
	188 <i>soit 3,57/1000 hab.</i>	117 <i>soit 1,52/1000 hab.</i>	362 <i>soit 3,44/1000 hab.</i>	497 <i>soit 3,81/1000 hab.</i>

Sources :

²³⁹ Rapports de la Chambre régionale des comptes sur le District puis la CA de Forbach de 1999 et 2005.

Données populations : données du recensement 2008 (année 1) et 2018 (année 2) selon le périmètre de l'EPCI en 2021, Insee, Observatoire des territoires de l'ANCT

Données effectifs :

CA Soissons : Chambre régionale des comptes des Hauts de France, 2018, *Rapport d'observation définitif sur la CA de Soissons* (remarque : effectifs calculés à partir de la moyenne entre deux sources indiquées dans les rapports : celle des « comptes administratifs » et des « tableaux internes »)

CA Forbach : Chambre régionale des comptes du Grand Est, 2019, *Rapport d'observation définitif sur la CA de Forbach* (remarque : le mode de comptage des effectifs utilisés dans le rapport n'est pas précisé).

CA Blois : Chambre régionale des comptes Centre Limousin, 2013, *Rapport d'observation définitif sur la CA de Blois* (remarque : l'effectif de 2011 correspond à l'effectif budgétaire); Chambre régionale des comptes, 2020, *Rapport d'observation définitif* (remarque : le mode de comptage de l'effectif n'est pas précisé)

CA Narbonne : Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon puis d'Occitanie, *Rapports d'observations définitifs 2013 et 2019 sur la CA de Narbonne* (remarque : effectifs calculés à partir de la moyenne entre deux sources indiquées dans les rapports : celle des « effectifs budgétaires » et des « effectifs pourvus »)

Effectifs	Soissons	Forbach	Blois	Narbonne
Année 1	2011	2011	2010	2011
	521 <i>soit 18,26/1000 hab</i>	312 <i>soit 14,34/1000 hab</i>	1186 <i>soit 25,31/1000 hab</i>	787 <i>soit 15,43/1000 hab</i>
Année 2	2015	2015	2018	2018
	538 <i>soit 17,65/1000 hab</i>	295 <i>soit 13,62/1000 hab</i>	1186 <i>soit 25,86/1000 hab</i>	834 <i>soit 15,06/1000 hab</i>

Sources :

Données populations : données du recensement 2008 (année 1) et 2018 (année 2) selon le périmètre de l'EPCI en 2021, Insee, Observatoire des territoires de l'ANCT

Données effectifs :

Soissons : Chambre régionale des comptes, 2018, *Rapport d'observation définitif* (remarque : effectifs calculés à partir de la moyenne entre deux modes de comptages indiqués dans les rapports : celui des « comptes administratifs » et des « tableaux internes »)

Forbach : Chambre régionale des comptes, 2019, *Rapport d'observation définitif* (remarque : les effectifs indiqués correspondent à des équivalents temps plein (ETP)).

Blois : Chambre régionale des comptes, 2013, *Rapport d'observation définitif* (remarque : effectif 2010 calculé à partir de la moyenne entre deux modes de comptages indiqués dans les rapports : celui des « bilans sociaux » et des « emplois budgétaires »); Chambre régionale des comptes, 2020, *Rapport d'observation définitif* (remarque : le mode de comptage de l'effectif n'est pas précisé)

Narbonne : Chambre régionale des comptes d'Occitanie, *Rapports d'observations définitifs 2016 et 2020* (remarque : les effectifs indiqués correspondent à des ETP)

3.2.2. Les services aménagement et habitat des Villes et EPCI face aux enjeux de la déprise urbaine

Ces volumes d'agents globaux n'indiquent pas en revanche précisément quelles sont les ressources humaines à disposition des gouvernements locaux pour conduire des politiques urbaines. Les enquêtes par entretiens réalisées ont permis d'appréhender de façon complémentaire les ressources humaines des services aménagement et habitat des villes étudiées. On note des différences importantes entre les cas d'étude quant aux niveaux de spécialisation des agents, en particulier pour ce qui concerne la conduite d'opérations d'urbanisme complexes du point de vue juridique et financier. À Soissons, on remarque que les maîtrises d'ouvrage des projets urbains de la Caserne Gouraud et du quartier de gare sont conduites en régie. Au sein du service aménagement, un recrutement a par exemple été spécifiquement réalisé pour le suivi du projet de la gare en 2021²⁴⁰. Ces agents possèdent donc une expertise technique importante, soulignée par les acteurs de l'aménagement impliqués sur le territoire :

« C'est le seul territoire sur lequel on intervient où sur les friches, il y a une prise en compte de ces enjeux depuis un certain nombre d'années. Alors là, c'est plus l'agglo qui est au pilotage que la ville, bien qu'il y ait des discussions, et cetera. Typiquement, la requalification du quartier de gare de Soissons, et les friches autour, est un sujet pris à bras le corps depuis déjà une quinzaine d'années par l'agglo, qui s'est saisie du foncier au moment où les entreprises ont été liquidées. »

Agent de l'EPF de l'Oise, 18/11/2021 (Entretien n°10)

« [A propos des projets conduits dans l'Aisne] Le problème, c'est pas l'argent, c'est le projet. Il y avait des gens à la région, qui m'appelaient, pour savoir s'il y avait des projets à financer. Parce que l'argent allait partir. Et donc, on se mettait en branle, on allait voir les élus. Et ils disaient : 'non, non merci'. Mais des collectivités comme l'agglo de Soissons, ils savent sortir les projets et les financer. »

Agent impliqué dans les politiques d'aménagement de Soissons²⁴¹

À Soissons, il existe donc des agents de la communauté d'agglomération capables de développer des projets et de solliciter des financements adaptés. Ce savoir-faire spécifique à la communauté d'agglomération s'expliquerait par le profil du dernier Directeur général des services, architecte et urbaniste de formation :

« Je pense que ça tient clairement aux personnes : pendant longtemps à Soissons, la personne qui suivait ces questions, et qui par la suite est devenu DG à l'agglomération, c'est un ancien architecte-urbaniste. Il part à la retraite à la fin du mois. C'est lui, en fait, qui a dessiné le projet de Soissons. Enfin, il l'a validé avec les élus, évidemment, mais en fait il est derrière la plupart des projets qui sortent aujourd'hui. Toute la requalification du quartier gare et de BSL, c'est lui. Ça tient étroitement à pas grand-chose, mais une personne. Et du coup, dans la structuration interne, ils se sont organisés pour pouvoir suivre des opérations, bien que ça soit pas toujours évident, mais voilà. »

²⁴⁰ Agent de la CA de Soissons, 25/05/2021

²⁴¹ Pour veiller à l'anonymisation de cet enquêté, cet extrait n'est pas relié à un entretien numéroté en Annexe 4

La présence de cet agent très qualifié et spécialisé au sein du service aménagement de la communauté d'agglomération, puis à la direction générale des services pourrait donc expliquer les capacités d'action importantes observées à Soissons en matière de projets urbains, en particulier depuis les années 2010. Si le cas de Soissons paraît exceptionnel aux acteurs de l'aménagement de l'Aisne et de l'Oise, il est aussi singulier parmi les villes étudiées, où les projets urbains ne sont pas conduits en régie. Néanmoins, on peut noter des niveaux de diplômes assez homogènes au sein des agents des communautés d'agglomération rencontrés, dans la grande majorité équivalents au niveau master, avec une spécialisation en aménagement. À Narbonne et Blois, des équipes se sont constituées de façon progressive pour renforcer la politique de rénovation énergétique et d'amélioration de l'habitat privé, au cours des années 2010, et regroupent respectivement dix et quatre agents spécialisés dans ce domaine lors de l'enquête. Ce renforcement des équipes traduit donc une montée en compétence des agents de ces deux communautés d'agglomération sur ces sujets²⁴².

Dans les Villes, ces niveaux de compétence semblent plus variables. Pour celles où une structure liée au commerce a été mise en place dans les années 2010 (Chapitre 5, 3.), comme Soissons et Blois, on observe un renforcement des ressources humaines à disposition pour élaborer et conduire les politiques commerciales dans le cadre des stratégies de revitalisation du centre-ville. Ce renforcement va de pair avec une montée en compétence, car ces agents sont diplômés au niveau master, et spécialisés en commerce, économie et gestion, avec une expérience professionnelle ou une spécialisation en aménagement en fin d'études. À Forbach, le projet municipal de revitalisation du centre-ville est élaboré dans le cadre d'une réflexion sur le Contrat de ville et le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). C'est le chef de projet NPNRU, recruté lors de la signature du Contrat en 2015, qui va progressivement devenir également chef du projet de revitalisation du centre-ville²⁴³. Si son expérience importante dans le domaine du développement économique, touristique et l'économie mixte permet une montée en compétence au sein des services municipaux, sa double fonction témoigne sans doute des ressources limitées de la Ville pour mettre en place ce projet. À Narbonne, le projet Bourg en lumière, lancé en 2016, a donné lieu à une mobilité interne d'un agent auparavant rattaché à la Direction des sports²⁴⁴. Cet agent revient sur le projet Bourg en lumière lancé en 2016, et souligne les difficultés techniques à la mise en place d'un tel projet pour la Ville. Ces difficultés concernent aussi bien l'organisation des services, le volume de ressources humaines dédié au projet, que les spécificités techniques du projet, pour cet agent municipal qui n'est alors ni expérimenté, ni diplômé dans le domaine de l'urbanisme :

« Oui, parce que la difficulté, c'est que par exemple, le FISAC c'est sur le commerce, et nous on n'avait pas de direction du commerce. Et l'Office du commerce n'avait pas vocation à faire de la stratégie ou autre. Donc c'est des choses qui n'ont pas été faites. (...) Tout ça c'était pas des choses qui étaient connues, il n'y avait pas de service pilote ou de personne

²⁴² Seulement 2 agents spécialisés dans l'habitat privé à la CA de Soissons ; pas de données sur la CA de Forbach

²⁴³ Entretien n°47 avec un agent de la Ville de Forbach, 02/03/2017

²⁴⁴ Entretien n°18 avec un agent de la Ville de Narbonne, 24/06/2021

dédiée pour faire ces recherches sur ce genre de dispositif, ces informations. Donc c'était un peu ... on naviguait sur la vague quoi. »

« [À propos de l'EPARECA :] Alors ça, oui, c'est des choses que j'avais entendues au départ. Mais je vais le dire clairement, n'ayant pas beaucoup de technicité dans chacun des domaines ... Moi j'ai un parcours universitaire et professionnel, mais quand on touche à tous les domaines, comme l'habitat, le commerce et le tourisme, je défie quiconque d'avoir une maîtrise complète. Donc à un moment donné il y a aussi eu du temps qui m'a manqué. (...) Donc des outils comme ça, j'en ai trouvé plein. Mais en étant seul, le manque de temps, pour aller creuser ces pistes... Et puis surtout, sur quels services ensuite se reposer pour qu'ils portent les dispositifs ? Donc, oui, il y a des choses qu'on n'a pas suffisamment creusées, car on manquait de moyens humains et de temps. (...) il y a un an et demi, j'étais seul, quoi. »

Agent de la Ville de Narbonne, 24/06/2021 (Entretien n°18)

Face à la complexité juridique et financière des opérations d'urbanisme qui peuvent être menées dans les villes étudiées, les gouvernements locaux bénéficient donc d'administrations aux savoir-faire variables. Si ce niveau technique est parfois élevé, comme à Soissons, et généralement important au sein des services des communautés d'agglomération, des difficultés persistent, notamment dans les services des Villes, qui portent les projets de revitalisation du centre-ville.

Figure 113 : Synthèse - Les ressources institutionnelles des villes étudiées

Ressources institutionnelles		
Cas d'étude	Ressources financières	Ressources humaines et techniques
Soissons	Situation plutôt favorable mais fluctuante, aussi bien à la Ville qu'à la CA	En volume, ressources plutôt moyennes, relativement plus importantes à la Ville qu'à l'EPCI. En matière d'aménagement, ressources techniques très fortes au sein de la CA, et montée en compétence à la Ville dans le cadre du projet de revitalisation de centre-ville.
Forbach	Situation très défavorable mais en rattrapage par rapport à 2010, aussi bien à la Ville qu'à la CA	En volume, ressources très faibles aussi bien à la CA qu'à la Ville. En matière d'aménagement, ressources techniques moyennes.
Blois	Situation stable et favorable, à rapprocher de la diversité des recettes.	En volume, ressources très fortes aussi bien à la CA qu'à la Ville. En matière d'aménagement, ressources techniques moyennes, avec une montée en compétence à la Ville dans le cadre du projet de revitalisation du centre-ville, et à l'EPCI dans le cadre de la rénovation énergétique de l'habitat.

<p><i>Narbonne</i></p>	<p>Situation plutôt favorable mais fluctuante, aussi bien à la Ville qu'à la CA, et choix d'une politique de rigueur.</p>	<p>En volume, ressources plutôt moyennes, relativement plus importantes à la CA qu'à la Ville. En matière d'aménagement, ressources techniques contrastées, avec une montée en compétence à l'EPCI dans le cadre de la rénovation énergétique de l'habitat, mais des difficultés techniques à la Ville, dans le cadre du projet de revitalisation du centre-ville.</p>
------------------------	---	--

L'analyse des ressources institutionnelles montre ainsi des contrastes entre les villes étudiées, mais aussi entre municipalités et EPCI (Figure 113). Deux situations opposées se distinguent en matière de ressources institutionnelles, avec Blois, qui apparaît comme très bien dotée pour les différentes dimensions des ressources institutionnelles étudiées (finances, ressources humaines et techniques), et Forbach, où ces ressources sont beaucoup plus faibles. Narbonne et Soissons se situent dans un entre-deux, avec des ressources plus fluctuantes, contrastées entre Villes et EPCI, et aux caractéristiques différenciées selon les types étudiés. Ainsi, les ressources financières de Narbonne sont plutôt élevées, mais les ressources humaines placent cette ville dans une situation moins favorable. Soissons se distingue par des ressources techniques particulièrement fortes, mais des ressources financières plus moyennes. Il s'agit maintenant de s'interroger sur les ressources mobilisées pour conduire les politiques urbaines, au-delà de ces ressources institutionnelles propres aux Villes et EPCI : quels acteurs publics et privés participent aux politiques urbaines dans les quatre cas d'étude ? Constate-t-on la mise en place de « régimes urbains » (Stone, 1989) permettant d'augmenter les capacités d'action ou de pallier à l'insuffisance des ressources institutionnelles observées dans certains cas ?

4. La mise en place d'une gouvernance locale : une ressource supplémentaire ?

En sociologie de l'action publique, les travaux sur la gouvernance et les réseaux ont permis de montrer la variété des acteurs intervenants dans la conduite des politiques publiques, au-delà des élites politico-administratives (Le Galès, 1995 ; Muller, 2018). Ces travaux ont également influencé l'analyse des politiques locales, puisque les notions de coalitions de croissance, de gouvernance et de régimes urbains ont été mobilisées pour dépasser une vision uniquement institutionnelle des politiques publiques, en soulignant le rôle des représentants de la société civile (communautés religieuses, associations diverses) et du tissu économique local (dirigeants d'entreprises, syndicats, commerçants, artisans) (Le Galès, 1995 ; Logan et Molotch, 1987 ; Stone, 1989, 1993). Les travaux de C. Stone insistent plus particulièrement sur l'intérêt et la nécessité de ces alliances pour atteindre certains objectifs des politiques urbaines, comme la conversion de l'économie locale ou la lutte contre le déclin urbain (1.2.1) (Stone, 1989, 1993, 2001).

Les travaux sur les régimes urbains et la gouvernance apportent un « complément institutionnel » (Béal, Dormois et Pinson, 2010) à la géographie et aux études urbaines critiques pour expliquer le développement spatial inégal, « en montrant que la fortune diverse des villes

et des régions dans l'après-fordisme résultait certes pour partie de la rigueur des impératifs imposés par le capitalisme postfordiste aux territoires, mais aussi des conditions institutionnelles locales » (*ibid.*, p. 2). Ces « conditions institutionnelles locales » sont le résultat de relations et normes instituées entre groupes sociaux au fil du temps (*ibid.*). Dans leur article, V. Béal, R. Dormois et G. Pinson étudient par exemple les rapports historiques entre groupes sociaux et politiques à Saint-Étienne, au regard de son héritage industriel et de la forte intervention de l'État central dans cette ville. Les configurations sociales et politiques locales pourraient donc, selon les cas, permettre ou freiner la mobilisation de différents acteurs autour d'objectifs communs. Cette mobilisation collective consiste en des coopérations, négociations et échanges de ressources entre acteurs publics et privés. Leurs relations s'opèrent selon des logiques non hiérarchisées, c'est-à-dire qu'elles résultent d'une interdépendance, et ne s'organisent pas uniquement autour de l'impulsion du gouvernement local. La notion de « régime urbain », élaborée par C. Stone, vise à désigner les coalitions mises en place. Difficilement identifiables par les méthodologies d'enquête par entretien auprès de l'administration et des élus locaux, les régimes urbains sont le plus souvent étudiés au travers de monographies, appuyées sur des matériaux empiriques importants et variés (archives historiques, observation et entretiens auprès de représentants du tissu économique local, des communautés religieuses, des associations, etc.).

Si de telles approches sont difficilement compatibles avec ma démarche comparative, on peut néanmoins s'intéresser de façon plus resserrée à ces régimes urbains et à leur mise en place. R. Dormois se focalise par exemple sur les politiques d'urbanisme et de planification, et propose une analyse comparée de Rennes et Nantes appuyée sur les notions de régime urbain et de capacité politique (Dormois, 2006). Il s'intéresse notamment aux relations entretenues entre élus, agents des collectivités, de l'État, acteurs privés et de l'économie mixte (sociétés d'économie mixte, organismes de logements sociaux, promoteurs immobiliers) dans la conduite des politiques d'urbanisme. Des « coalitions de planification urbaine » sont ainsi identifiées.

Il s'agira donc, en s'inspirant de ces démarches, de s'intéresser aux ressources relationnelles mobilisées par les gouvernements locaux, en se restreignant aux politiques d'aménagement et d'urbanisme. Il s'agit d'identifier les relations entre acteurs publics, de l'économie mixte et privés dans la conduite des politiques urbaines des quatre villes étudiées. La mise en place de régimes urbains ou de coalitions a été fréquemment analysée comme une réponse à l'impuissance ou à la difficulté à gouverner dans un contexte d'austérité budgétaire et face à des enjeux de crise ou de déclin (Béal, Dormois et Pinson, 2010 ; Dormois, 2006 ; Le Galès, 1995). Dans les villes moyennes en déprise, l'inadaptation des modèles d'action et le manque de ressources humaines ou financières est-il compensé par des coopérations avec des acteurs diversifiés ? L'existence de coalitions locales permet-elle d'expliquer les différentes capacités d'action observées dans les quatre villes étudiées ?

4.1. La coopération intercommunale : un enjeu préalable à la constitution d'une capacité d'action collective

Dans la constitution d'une capacité d'action collective, un premier enjeu est celui de la coordination entre le gouvernement municipal de la ville-centre et celui de l'EPCI dans lequel il s'inscrit. Si les quatre villes étudiées sont constituées d'agglomérations urbanisées autour d'un

pôle urbain central, dont les périphéries sont dépendantes, cette organisation fonctionnelle n'est pas toujours reflétée dans les institutions politiques. En particulier, le développement des intercommunalités et le transfert de certaines compétences vers ces structures dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme ont transformé le fonctionnement des politiques urbaines. Les responsabilités et les compétences étant partagées entre Villes et EPCI, une articulation et une coopération sont désormais nécessaires à la conduite des politiques urbaines. En particulier, la municipalité de la ville-centre de l'agglomération doit composer avec un gouvernement intercommunal constitué en majorité d'élus de communes périphériques de l'agglomération. Ces enjeux peuvent expliquer certains blocages observés dans la conduite des politiques urbaines, et plus loin l'approfondissement de certaines dynamiques de déclin.

4.1.1. Le poids des villes centres dans les gouvernements intercommunautaires

On l'a vu au chapitre précédent, les politiques urbaines des années 1980 et 1990 menées à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne sont essentiellement portées par les municipalités. Ce fonctionnement est durablement modifié dans la période récente, puisque les structures de coopération intercommunales deviennent des actrices essentielles des politiques urbaines. Les quatre villes étudiées font partie de communautés d'agglomération créées au tournant des années 2000²⁴⁵. Soissons et Forbach s'inscrivent dans des EPCI stables, qui n'ont que très peu évolué depuis cette période, et comptent aujourd'hui respectivement 28 et 21 communes. Les CA de Blois et Narbonne ont en revanche été affectées par les regroupements d'intercommunalités opérés depuis les années 2010, qui ont considérablement élargi leur périmètre : la CA de Blois est ainsi passée de 26 communes à 43 en 2012 ; celle de Narbonne a plus que doublé, passant de 18 à 39 communes en 2013. La hausse du nombre de conseillers communautaires induite par ces fusions rend plus complexe le fonctionnement de ces structures, et peut également amoindrir le poids des élus de la ville-centre au sein des institutions intercommunales par rapport aux élus des communes périphériques. On peut en effet supposer que la fusion d'une communauté de communes auparavant autonome avec la communauté d'agglomération d'une ville moyenne, comme cela a pu arriver à Blois et Narbonne, peut créer ou renforcer une opposition à la ville-centre dans les débats intercommunaux. Au sein du conseil communautaire, le droit commun impose en effet une répartition des sièges à la proportionnelle, avec au minimum un siège par commune, et une impossibilité pour une commune d'être représentée par plus de la moitié des sièges. La fusion d'une communauté de communes avec une communauté d'agglomération renforce ainsi mécaniquement le nombre d'élus de petites communes siégeant au conseil communautaire, ce qui peut créer des déséquilibres dans la représentation de la ville-centre au sein de l'EPCI.

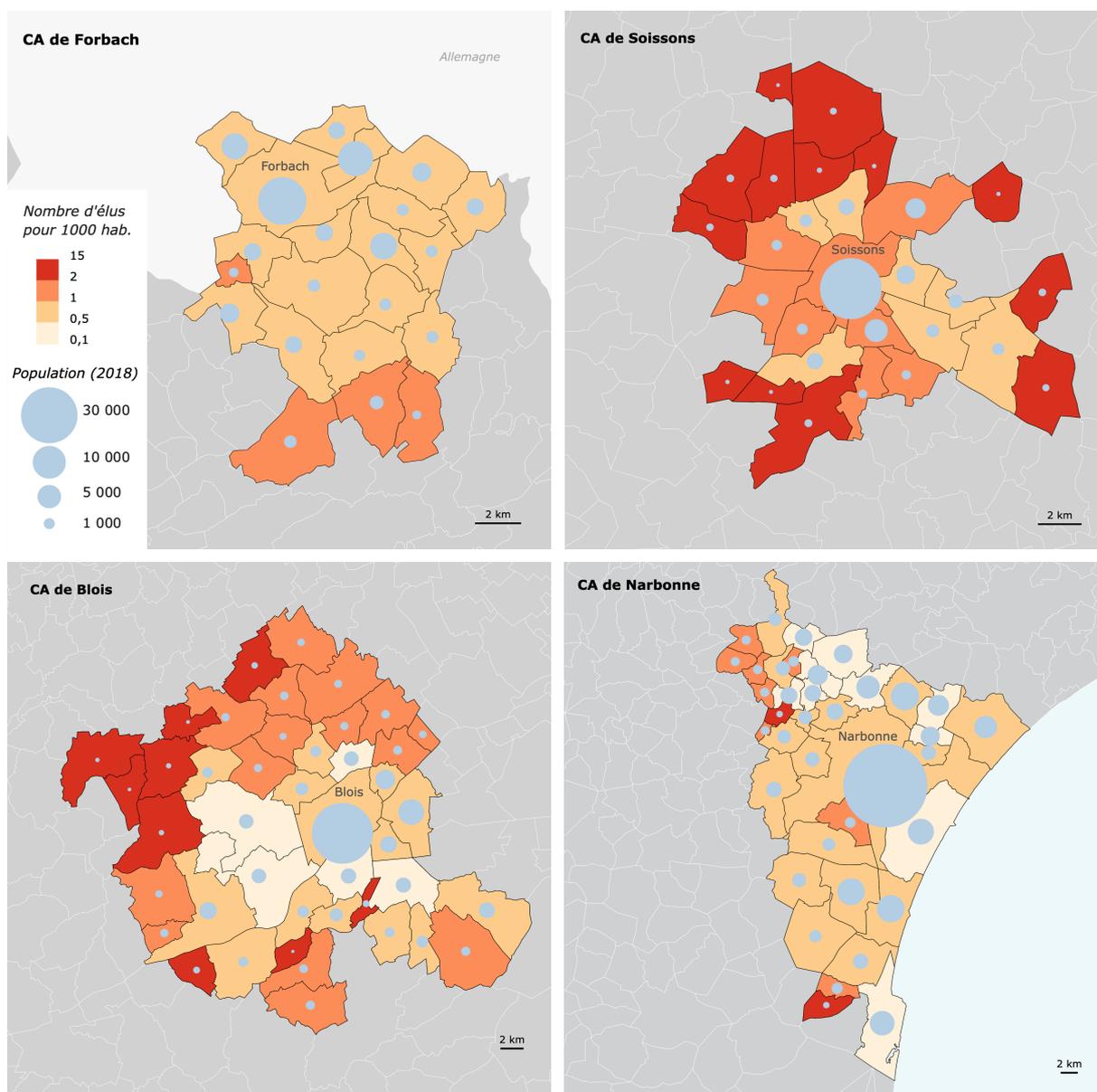
Les cartes de la Figure 114 permettent d'observer la représentation des communes des EPCI étudiés au sein des instances communautaires. La cartographie du nombre de sièges pour 1000 habitants dans chaque commune montre les décalages possibles entre le poids démographique des communes et leur représentation dans les institutions intercommunales. Ces décalages existent dans les quatre cas étudiés, où les communes de l'intercommunalité présentent systématiquement des niveaux de représentation (en nombre d'élus siégeant à l'EPCI pour 1000

²⁴⁵ 1999 pour la CA de Soissons, 2002 pour la CA de Narbonne et 2003 pour les CA de Forbach et de Blois.

habitants) très variables et contrastés. Le tableau permet quant à lui de comparer le poids de la ville-centre par rapport au reste de l'EPCI en termes de voix dans les débats communautaires.

Figure 114 : La répartition des conseillers communautaires dans les quatre communautés d'agglomération (CA) étudiées en 2022 : cartes et tableau

	CA Soissons	CA Forbach	CA Blois	CA Narbonne
Nombre de conseillers communautaires élus de la ville-centre	31	15	33	31
Nombre total de conseillers communautaires	64	62	84	77
Part d'élus de la ville-centre au conseil communautaire	48 %	24 %	39 %	40 %



Lecture : Le nombre d'élus pour 1000 habitants correspond au nombre total d'élus de chaque commune siégeant à la CA (bureau ou conseil communautaire), rapporté à la population communale.

Sources : population : Insee RP 2018 ; nombre d'élus communautaires : relevés sur le site internet des CA de Soissons, Forbach et Narbonne, août 2022, pour Blois, informations relevées sur l'Arrêté portant recomposition du conseil communautaire de la CA de Blois Agglopolys, à compter du renouvellement général des conseils municipaux de 2020 publié par la Préfecture du Loir-et-Cher (Recueil des actes administratifs du 2/10/2019 ; fond de carte : Admin express 2021 ; réalisation : Magrit.

C'est à Forbach que les niveaux de représentation des communes au sein de l'EPCI, qui apparaissent sur la carte, sont les plus homogènes, puisqu'ils se situent entre 0,5 à 2 élus/1000 habitants. Pour autant, on note que la ville-centre est moins bien représentée au sein de la CA que certaines communes périphériques. Dans le conseil communautaire, on compte 15 sièges d'élus forbachois sur 62, ce qui donne un poids très faible aux voix des élus de la ville-centre dans les débats intercommunaux. Pour autant, l'organisation politique de l'intercommunalité est historiquement polarisée par la ville-centre. En effet, dès les années 1970, le District de Forbach est une structure intercommunale chargée de mener des actions de développement économique et d'équipement, dans une période où l'essentiel de la croissance économique du territoire est portée par la ville-centre. Le District a ainsi contribué à la construction et à la gestion d'équipements culturels et sportifs localisés dans la commune de Forbach, et a été présidée par les deux maires successifs de la Ville, avant d'être transformé en communauté de communes puis en communauté d'agglomération en 2003. Depuis sa création, la CA a également été présidée par les maires de Forbach. À la suite de Charles Stirnweiss (UDF-UMP), Laurent Kalinowski (PS), maire de Forbach de 2008 à 2020, a d'abord présidé cette institution, puis établi un accord avec le maire de Schoeneck, une commune limitrophe de Forbach, pour assurer une présidence tournante de l'agglomération. Cet équilibre favorable à la ville-centre est néanmoins remis en cause par les élections municipales de 2020, qui ont recomposé le gouvernement intercommunal :

« Pour la première fois depuis longtemps, le président de l'agglomération n'est pas quelqu'un de Forbach ou qui a été élu avec les voix de Forbach. Les précédents présidents, il y avait une sorte de tournante, avec M. Ellinger qui était le maire de Schoeneck, et M. Kalinowski, qui était le maire de Forbach. Aujourd'hui, le président est M. Hehn, maire d'Alsting²⁴⁶, et a été élu avec les voix des petites communes. Et je ne dis pas qu'il ne s'entend pas avec le maire de Forbach, mais il n'y a pas forcément d'osmose et de portage des enjeux de centralités. »

Agent de l'EPF du Grand Est, 14/12/2021 (Entretien n°39)

Les propos de cet agent montrent l'importance attachée à la présidence de l'intercommunalité, qui est considérée comme une fonction clé pour assurer une politique intercommunale cohérente. Le non-cumul des fonctions de maire de la ville-centre et de président de l'intercommunalité est identifié comme un frein par d'autres acteurs de l'aménagement rencontrés à Forbach, ainsi que dans plusieurs entretiens réalisés à Soissons et Narbonne, qui ont également été concernées par ce type de cohabitations.

²⁴⁶ Commune périurbaine située à la frontière allemande, qui comptait 2562 habitants en 2018 (INSEE, RP), ce qui la place au 9^e rang en terme démographique sur les 21 communes de l'EPCI.

Les équilibres politiques sont très différents au sein de la CA de Soissons, puisque la municipalité de la ville-centre présente le nombre d'élus siégeant à l'intercommunalité pour 1000 habitants le plus important des quatre villes étudiées. On compte 31 élus soissonnais parmi les 64 sièges intercommunaux, ce qui permet presque à la Ville d'approcher la majorité dans les débats et votes. Cette situation très favorable est cependant récente :

« Le Soissonnais a aussi un passif politique un peu particulier, puisque là aujourd'hui, c'est la première fois qu'un maire de Soissons est président de l'agglo. La doctrine pendant très longtemps, c'est que la communauté de Soissons ne devait pas être présidée par l'édile de Soissons, mais par un maire de l'interco, et parfois même d'un petit village. (...) Et il y a eu parfois des conflits ouverts et des dissensions fortes, qu'on peut aussi retrouver à Château-Thierry – mais moins fort. »

Ancien agent SGAR Picardie²⁴⁷

Entre 2008 et 2020, la CA est présidée par le maire de Septmonts, une petite commune périurbaine d'environ 500 habitants située en périphérie de l'agglomération. Lors du premier mandat d'Alain Crémont à la mairie de Soissons en 2014, il existe des tensions importantes entre la présidence de l'agglomération et la Ville de Soissons. Durant le mandat précédent (2001-2008), l'agglomération est présidée par le maire socialiste d'une commune périurbaine de l'agglomération, Cuffie, alors que la Mairie de Soissons est gouvernée par un maire issu de l'UMP. Autour de 2017-2018, les règles de répartition des sièges intercommunaux ont été modifiées, ce qui explique le poids plus important des élus de la ville-centre dans cette institution à partir de cette date, puis la présidence de l'intercommunalité par Alain Crémont lors de sa réélection en 2020.

Les agglomérations de Narbonne et Blois, qui ont toutes deux fait l'objet de fusions, présentent des nombres d'élus pour 1000 habitants très contrastés selon les communes. Au conseil communautaire, la Ville de Blois compte 31 sièges sur 84, ce qui correspond à un ratio de 0,7 élu pour 1000 habitants, comparable à celui observé à Forbach. La carte montre un nombre important de petites communes rurales, dont la population est parfois inférieure à 500 habitants, dans le nord de l'intercommunalité, mécaniquement très bien représentées, avec un siège chacune au conseil communautaire. La Ville de Blois a donc une position assez peu dominante dans le gouvernement intercommunal du point de vue du nombre d'élus, ce qui est sans doute le résultat de la fusion opérée en 2012. Cependant, le poids politique de la ville-centre semble assez fort. Il transparaît d'abord dans la présidence de la CA, assurée par l'un des conseillers municipaux de Blois²⁴⁸ depuis 2008. Le projet de territoire, étudié dans le chapitre précédent, montre également une volonté de préserver les fonctions économiques et démographiques de la ville-centre (Chapitre 5, 2.2). Ce poids important de Blois dans l'intercommunalité, malgré les fusions, peut s'expliquer par la politique de mutualisation des services de la Ville de Blois

²⁴⁷ Pour veiller à l'anonymisation de cet enquête, cet extrait n'est pas relié à un entretien numéroté en Annexe 4.

²⁴⁸ Selon un agent de la CA, cette présidence a été pensée en amont de la campagne municipale de 2008, où Marc Gricourt a proposé de se présenter comme maire de Blois et de former un tandem pour la présidence de l'intercommunalité avec Christophe Degruelle.

avec ceux de l'EPCI, entamée à partir de 2004²⁴⁹ et qui a conduit à la mise en place d'un organigramme unique entre les deux institutions.

Avec 31 sièges communautaires sur 77, la Ville de Narbonne a un poids important dans les instances communautaires. La représentation de chaque commune au sein de la CA est également plus équilibrée qu'à Blois. Ceci peut s'expliquer par le fait qu'à la différence de Blois, où les sièges communautaires sont désignés selon le droit commun, un accord a été conclu en 2013, à la suite de la fusion, dans le but d'équilibrer la représentation des élus de chaque municipalité au sein du conseil communautaire²⁵⁰. Cette mesure s'est accompagnée de la démarche « Narbonne 2030 », présentée au chapitre précédent (Chapitre 5, 2.2.1). Cette communauté d'agglomération est donc marquée par un poids important de la Ville de Narbonne, observable depuis sa création, puisqu'elle a toujours été présidée par des élus de cette municipalité. Le gouvernement intercommunal a été néanmoins perturbé entre 2014 et 2020, lorsque le maire sortant de Narbonne, J. Bascou (PS), n'a pas été réélu, mais est parvenu à maintenir son statut de Président de l'intercommunalité. Si les élections de 2020 ont permis à D. Mouly (divers droite) de poursuivre pour un second mandat à la Ville de Narbonne et de devenir président de la CA, la période 2014-2020 est présentée comme un moment de blocages par les agents rencontrés. Cet élément peut être une explication complémentaire au ralentissement des politiques urbaines à cette période. Les agents de la Ville et de l'EPCI rencontrés précisent quasiment systématiquement et spontanément cette situation au début des entretiens, comme ici pour un agent du service habitat de la CA :

« Juste un élément de contexte : actuellement le maire de Narbonne est président de l'agglo, ce qui n'était pas le cas sur le mandat d'avant. Ce qui veut dire que sur la précédente mandature, les collaborations n'ont pas été aussi optimales sur la ville-centre qu'elles peuvent l'être aujourd'hui, où la transversalité est quand même plus facile, pour intervenir. »

Agent de la CA de Narbonne, 21/10/2021 (Entretien n°16)

Cette présentation des équilibres politiques entre ville-centre et communes périphériques au sein des quatre communautés d'agglomération étudiées montre que la préservation ou le renforcement du poids de la ville-centre est un enjeu dans la mise en place de la coopération intercommunale au cours des années 2000 et 2010. Ce poids est assez fort dans les quatre cas, ce qui est dans certains cas permis par un nombre d'élus au conseil communautaire important (Soissons, Narbonne), mais aussi par des arrangements politiques ou institutionnels assurant une influence de la ville-centre sur l'EPCI, malgré une faible représentation en termes de nombre de voix (Forbach, Blois). Ces équilibres semblent instables au fil du temps. Ils ont fluctué à Soissons et Narbonne, où des conflits et débats intenses ont marqué la coopération intercommunale, mais se sont atténués avec les élections de 2020. À Forbach à l'inverse, les dernières élections semblent déstabiliser l'équilibre en faveur de la ville-centre qui prévalait jusque-là.

²⁴⁹ Entretien n°26 avec un agent de la CA, 30/08/2021

²⁵⁰ Chambre régionale et territoriale de la Cour des comptes d'Occitanie, Octobre 2020, *Les villes moyennes en Occitanie, crises et adaptations*, Rapport public thématique.

4.1.2. Transferts de compétences vers l'EPCI et conduite des politiques urbaines : une source de blocages et d'incertitudes

Ces équilibres politiques propres à chacune des intercommunalités étudiées peuvent produire des obstacles dans la conduite des politiques urbaines. Les années 2000 et 2010 ont en effet été marquées, en France, par des transformations dans la distribution des compétences en matière d'urbanisme, qui renforcent le rôle des intercommunalités dans la conduite des politiques locales de l'habitat, d'urbanisme et de planification. Dans les quatre cas étudiés, la question du transfert de ces compétences crée encore des tensions. La mise en œuvre du partage de compétences oriente fortement les politiques urbaines et participe à expliquer les difficultés opérationnelles observées.

La loi Alur (2014) prévoit de rendre les EPCI compétents pour élaborer les plans locaux d'urbanisme (PLU). Ce transfert s'applique de droit à partir de 2017, mais peut être annulé par délibération du conseil communautaire²⁵¹. Le transfert de la compétence d'élaboration d'un PLU à l'échelle intercommunautaire est bloqué à Forbach et Narbonne, et réalisé à Soissons et Blois, où des PLU intercommunaux sont en cours d'élaboration. Au moment de l'enquête, soit plus de 7 ans après la loi Alur, aucun des terrains étudiés ne bénéficie donc d'un document de planification intercommunautaire en cours de validité. Au sein des EPCI de Forbach et Narbonne, l'opposition à ce transfert a été très largement exprimée par des votes au sein des conseils communautaires réalisés en 2017 puis 2021²⁵². En 2022, la Ville de Forbach a même lancé la révision de son PLU communal, ce qui laisse penser que cette procédure de transfert est amenée à durer dans le temps. À Soissons, l'opposition était également très marquée en 2017, avec seulement une commune sur 28 favorable au transfert²⁵³. Cependant, la compétence a été automatiquement transférée à la communauté d'agglomération, sans recours au vote, en 2021²⁵⁴. Ce transfert a été préparé par le Maire de Soissons, également Président de la CA, au cours des années 2020 et 2021 :

« Cette fois, le nouveau président de l'agglo a clairement posé sa volonté de passer au PLU intercommunal. Là, il y a une conférence qui a été créée pour présenter sa volonté politique, avec l'ensemble des maires invités. Il y a eu un débat, et certains maires qui ont essayé de créer une opposition au transfert et de mobiliser les autres maires. Mais ils n'ont pas réussi à mobiliser assez de communes, ou en tout cas à représenter une part assez importante d'habitants. »

²⁵¹ Si 25% des conseillers communautaires représentant des communes qui concentrent au moins 20% de la population de l'EPCI s'opposent au transfert, alors la compétence reste communale jusqu'à ce qu'un nouveau vote soit proposé par le conseil communautaire, dans un délai maximum de 3 ans. La première vague de votes des conseils communautaires pour ce transfert a eu lieu en mars 2017, la seconde a été reportée en juillet 2021 à cause de la crise sanitaire.

²⁵² Refus à l'unanimité à Forbach (Comptes-rendus des conseils communautaires du 30/03/2017 et du 01/07/2021), et d'un nombre important de communes à Narbonne (09/03/2017, « Les maires de l'agglo choisissent de conserver la maîtrise de leur urbanisme », *L'Indépendant* ; Entretien n°16 avec un agent de la CA de Narbonne, 21/10/2021). Aucune information disponible sur l'identité des votants.

²⁵³ Entretien n°2 avec un agent de la CA de Soissons, 25/05/2021. Aucune information disponible sur l'identité des votants.

²⁵⁴ Compte rendu du conseil communautaire du 01/07/2021.

Dans cet EPCI, l'élaboration d'un PLU intercommunal débute donc. À Blois enfin, ce transfert a été voté à l'unanimité, et réalisé de façon anticipée, peu après la publication de la loi Alur, en 2015. Le document a été élaboré depuis cette date et approuvé en 2022. Dans les quatre cas étudiés, ce sont donc des documents d'urbanisme communaux qui permettent de planifier l'urbanisation de l'agglomération et de délivrer des droits à construire au cours des années 2000 et 2010. Malgré l'obligation de compatibilité avec les documents de planification de niveau supérieur, on peut poser l'hypothèse que le maintien de cette compétence au niveau municipal est un frein pour maîtriser l'étalement urbain durant cette période. Cela est particulièrement un enjeu dans l'agglomération de Narbonne, qui est en forte croissance démographique, et où les pouvoirs de la CA pour maîtriser l'urbanisation périphérique sont très limités :

« Le PLU, ça donne des droits à construire. Donc tant que ça sera le maire du village qui donne les droits à construire, qui délivre les permis, on sera un peu limités quand même. On peut sensibiliser, communiquer, rappeler les objectifs des nouveaux textes... (...) On va essayer de relancer le débat avec les nouveaux maires, les nouveaux élus. Mais on sent qu'ils sont toujours réfractaires, ils ont tellement perdu de compétences, que la compétence urbanisme, ils veulent encore la garder. Mais ça c'est le frein n°1 [pour limiter l'étalement urbain]. Parce que dès que vous avez un PLU intercommunal, vous pouvez mettre en application le droit de sol, vos propres principes. Nous on a le SCOT. Normalement chaque PLU doit être compatible au SCOT. Mais bon, ça reste ... Le nerf de la guerre c'est quand même le PLU. »

Agent de la CA de Soissons, 25/05/2021 (Entretien n°2)

D'autres compétences ont été transférées de façon plus ancienne, comme celles relatives à l'habitat et à la politique de la ville. Ainsi, l'élaboration d'un Programme local de l'habitat est une responsabilité des communautés d'agglomération depuis 2009, et la compétence plus générale de conduite d'une politique du logement « d'intérêt communautaire » a été inscrite parmi les compétences obligatoires de communautés d'agglomération avec la loi Alur. Pour ce qui concerne la politique de la ville, les « dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale et de prévention de la délinquance » sont des missions assurées par les communautés d'agglomération, d'après la loi Chevènement (Chabrol, 2001). Ces principes ont été à nouveau réaffirmés par la loi Lamy en 2014, qui affirme que ces structures sont les « pilotes » de la politique de la ville (Gustave Huteau, 2020). Si ces législations vont dans le sens d'une valorisation du rôle de l'EPCI en matière d'habitat et de politique de la ville, elles créent en même temps un flou dans la répartition des compétences locales, puisque l'exercice de certaines compétences par l'EPCI est subordonné à la reconnaissance d'un « intérêt communautaire » ou limité à certaines missions, souvent peu définies. Ces flous laissent la possibilité de continuer d'exercer certaines politiques à l'échelle communale, et sont à l'origine de partages de compétences instables entre Villes et EPCI.

À Forbach, un agent de l'EPFGE souligne la logique de localisation qui prime dans la répartition des compétences entre municipalité de la ville-centre et EPCI, mais qui n'est pas toujours bien établie, notamment depuis que l'intercommunalité est présidée par le maire d'une

petite commune (élections municipales de 2020). Il prend l'exemple des politiques du logement et de la politique de la ville :

« [A propos du Président de la CA de Forbach élu en 2020] Je dis pas que c'est quelqu'un qui va surtout privilégier les petites communes, mais il mettra sans doute moins les mains dans le cambouis sur des choses qui sont très très compliquées en termes d'habitat et de curetage d'îlot dans le centre-ville, où là c'est le maire de Forbach qui devra s'y frotter. (...) Sur le dossier de la copropriété des Dahlias qui est dans le Wiesberg [QPV de Forbach], depuis un an, depuis les élections, on sent un peu de flottement entre la commune et l'EPCI sur qui fait quoi :

‘ – Est-ce que c'est moi qui porte ? qui vais voir l'ANRU ? Ah, ben non, ça doit être toi puisque c'est l'agglo [qui a la compétence]

– Ah, mais quand même, moi je veux bien y aller sinon on n'aura pas un sou, mais dans les faits, c'est toi qui vas faire le relogement, parce que ces gens doivent rester à Forbach' Vous voyez, je caricature un peu, mais tous ces sujets-là, on sent que c'est très sensible. Il faut qu'ils apprennent à travailler sur des dossiers de fond, pour bien déterminer qui fait quoi, en termes de compétences juridiques, parce qu'effectivement une commune et une agglo, ça n'est pas les mêmes compétences juridiques, en termes de ressources humaines, et aussi en termes de ressources opérationnelles. »

Agent de l'EPF du Grand Est, 14/12/2021 (Entretien n°39)

Ce type de flottement peut également être constaté à Soissons, où deux services politique de la ville – un à la Ville de Soissons et un à la CA – sont en place depuis la création de l'EPCI en 2000. Un agent de la CA témoigne des transformations de ses missions et de ses incertitudes sur la répartition des rôles entre les deux institutions :

« Au début, le service politique de la ville [de la CA] c'était un peu différent. (...) On gérait le PLL, l'habitat, la prévention de la délinquance, on avait une équipe de médiation qui intervenait... Et là, voilà, les choses sont en train d'être recomposées depuis trois ans. C'est un peu difficile. Auparavant, c'était pas le maire de Soissons qui était président de l'Agglo. C'est le cas maintenant. Mais la Mairie continue de dire que la politique de la ville, ça concerne surtout la Ville, donc c'est à la Ville de gérer. (...) [Avant les municipales de 2020] On a plaidé pour que ça soit un élu de la ville-centre qui soit vice-président à la politique de la ville. Finalement, ça n'a rien arrangé. Enfin, ça a donné le pouvoir au vice-président, également élu de la Mairie de Soissons, de dire « vous ne faites plus ça », « ou ça ». C'est plutôt ça. Du coup, moi, depuis 4-5 ans, mon travail il a été réduit énormément. »

Agent de la CA de Soissons, 19/05/2021 (Entretien n°1)

Finalement, une vingtaine d'années après le transfert de cette compétence à l'agglomération et de la mise en place de ce service, cet agent explique que la gestion de la politique de la ville devrait être déléguée complètement à la Ville de Soissons, tandis que le service de la CA serait dissous²⁵⁵.

Au-delà des flottements liés aux incertitudes sur la répartition des rôles entre EPCI et Ville, ces situations de flou rendent possible la poursuite de politiques urbaines aux objectifs distincts par

²⁵⁵ Entretien n°1 avec un agent de la CA de Soissons, 19/05/2021

la Ville et l'EPCI. Ceci concerne en particulier les intercommunalités conflictuelles, dans lesquelles ville-centre et EPCI sont en opposition, à l'exemple des cas de Soissons et Narbonne (avant 2020) (4.1.1). D'après un agent de la SEDA, ces différends expliquent en partie les choix opérés par la CA de Soissons dans la maîtrise d'ouvrage des écoquartiers de Crouy et Billy. Ces écoquartiers auraient été localisés dans des communes périphériques de l'agglomération en raison des tensions entre Ville de Soissons et EPCI²⁵⁶. Ces propos convergent avec ceux d'un ancien agent de la Préfecture régionale de Picardie :

« A Soissons, il y avait parfois une guerre ouverte entre le président de l'agglomération et le maire de Soissons – puisque ça peut durer sur plusieurs mandats, avec des maires différents, en plus. Ce qui fait qu'il pouvait y avoir des projets ou des stratégies qui étaient en parallèle, et qui parfois ne se rejoignaient pas bien. L'agglomération parfois disant 'on n'est pas là pour alimenter la ville-centre, elle a les moyens de se développer toute seule, et l'agglomération va se concentrer sur les autres communes'. »

Ancien agent SGAR Picardie, 04/06/2021

À Narbonne, la compétence habitat est difficilement partagée entre l'EPCI, qui conduit l'OPAH dans le centre-ville de Narbonne entre 2014 et 2019, et la municipalité de Narbonne, qui porte le projet de revitalisation du centre-ville (Bourg en lumière) durant cette période. Alors que l'OPAH-RU pourrait permettre de répondre aux enjeux de dégradation de l'habitat du centre-ville abordés dans projet de revitalisation de la municipalité, l'enjeu du partage de compétences semble freiner sa mise en œuvre. L'opposition entre l'exécutif des deux institutions complexifie la coordination entre services de la municipalité en charge du projet de revitalisation du centre-ville et services de l'EPCI pilotant l'OPAH-RU du centre-ville de Narbonne :

« Alors, moi l'OPAH[-RU], ce que j'aurais à lui reprocher, pour le cas de Narbonne en tous cas, c'est à différents niveaux. (...) Un problème de millefeuille territorial c'est-à-dire : la compétence habitat est au Grand Narbonne. La lutte contre l'habitat indigne, la porte d'entrée pour les gens, c'est la proximité donc le maire, et pas le Grand Narbonne. Le bureau d'étude qui se retrouve entre les deux... Quand en plus vous n'avez pas la même gouvernance entre une Ville et une interco ben ... C'est un peu compliqué. Nous, à l'époque de l'OPAH, on n'avait pas la même gouvernance. Donc il y avait un défaut de lisibilité pour les gens. »

Agent de la Ville de Narbonne, 24/06/2021 (Entretien n°18)

Ainsi, la politique d'amélioration de l'habitat privé intercommunale est isolée du projet de revitalisation du centre-ville, et semble peu relayée par les acteurs municipaux. Ceci peut participer à expliquer les difficultés soulignées dans la mise en œuvre d'une politique d'amélioration de l'habitat privé (1.1.4).

Malgré l'ancienneté du transfert de certaines compétences, des difficultés importantes subsistent donc dans la répartition des rôles entre Villes et EPCI à Soissons, Forbach et Narbonne. Ces incertitudes expliquent les difficultés observées dans la conduite de certains projets urbains,

²⁵⁶ Entretien n°8 avec un agent d'une structure de l'économie mixte de l'Aisne (SEDA), 08/06/2021

notamment pour le cas de la stratégie de revitalisation du centre-ville lancée à Narbonne en 2016. Elles orientent également les politiques urbaines, et participent à limiter la possibilité pour les EPCI de mener des politiques d'aménagement unifiées et cohérentes, par exemple en faveur de la maîtrise de l'étalement urbain. Si la mise en place de documents de planification intercommunaux n'est pas une condition suffisante pour réguler la périurbanisation, puisque les règles établies sont, dans la pratique, sans cesse négociées (Idt, 2021), il s'agit néanmoins d'une condition nécessaire, qui n'est pas remplie dans deux des cas étudiés. Alors même que la périurbanisation constitue un facteur de déprise urbaine, l'élaboration d'une politique limitation de l'étalement urbain peut donc être bloquée du fait de conflits politiques locaux, qui sont étroitement liés à des enjeux de gouvernance intercommunale.

Au contraire, dans le cas blésois, la mutualisation des services entre la municipalité de Blois et la CA permet d'éviter ces décalages, puisqu'un pôle unique traite des questions d'aménagement et d'habitat. On peut faire l'hypothèse que cette organisation des services favorise l'émergence de politiques urbaines intercommunales de lutte contre les dynamiques de déclin du centre urbain, qui n'existent que dans ce cas d'étude. Une politique d'aménagement commercial intercommunale a par exemple été mise en place au cours des années 2010, en vue de limiter les développements en périphérie et de protéger les fonctions commerciales du centre-ville (Hamelin, 2020). Plus récemment, le PLU intercommunal en cours d'adoption a réduit d'environ 40% les possibilités de développements résidentiels en périphérie par rapport aux documents d'urbanisme communaux en vigueur²⁵⁷.

Figure 115: Synthèse - La coopération intercommunale dans les villes étudiées

Coopération intercommunale			
Cas d'étude	<i>Présidence de l'EPCI</i>	<i>Poids de la ville-centre dans les instances communautaires</i>	<i>Transfert de la compétence « PLU » à l'EPCI</i>
<i>Soissons</i>	<u>Années 2000 et 2010</u> : Présidences assurées par des maires de petites communes périphériques, en conflit avec le maire de Soissons	<u>Années 2000 et 2010</u> : Répartition des élus au conseil communautaire selon le droit commun, poids faible des élus de Soissons dans cette instance	<u>Années 2010</u> : Oppositions au transfert de la compétence PLU à l'EPCI
	<u>Depuis 2020</u> : Présidence par le maire de Soissons	<u>Depuis 2017-2018</u> : Accord sur la répartition des élus au conseil communautaire, renforcement du poids de Soissons dans cette instance	<u>Depuis 2021</u> : Transfert de compétence et lancement de l'élaboration d'un PLU intercommunal

²⁵⁷ Entretien n°28 avec un agent de la Ville-EPCI de Blois, 01/09/2021

<i>Forbach</i>	<u>1995-2020</u> : Présidences du district puis de l'EPCI assurées par les maires de Forbach, puis accord pour alternance avec le maire d'une commune voisine à partir de 2008	<u>1995-2020</u> : Pas d'accord sur la répartition des voix au conseil communautaire, mais influence des élus de Forbach dans cette instance du fait de la structuration historique du District	<u>Années 2010</u> : Oppositions au transfert de la compétence PLU à l'EPCI
	<u>Depuis 2020</u> : Fin de l'accord sur la présidence de l'EPCI, élection d'un maire d'une petite commune périurbaine à la présidence	<u>Depuis 2020</u> : En l'absence d'accord sur la répartition des voix, risque de perte de poids de la Ville de Forbach dans les instances communautaires	<u>2022</u> : Lancement d'une révision du PLU communal à Forbach
<i>Blois</i>	Présidence de l'EPCI assurée par un élu de Blois depuis sa structuration	Mutualisation des services de la Ville de Blois avec ceux de l'EPCI depuis 2004, ce qui a renforcé le poids politique de la Ville dans l'EPCI	Lancement de l'élaboration d'un PLU intercommunal en 2015
<i>Narbonne</i>	<u>Années 2000 à 2014</u> : Présidences assurées par des élus de Narbonne	<u>Années 2000 à 2014</u> : Accord sur la répartition des élus au conseil communautaire qui renforce le poids de Narbonne	<i>Non applicable</i>
	<u>2014-2020</u> : Présidence assurée par le maire sortant de Narbonne, opposant politique au nouveau maire de Narbonne	<u>2014-2020</u> : Coopération difficile entre la Ville et l'EPCI, notamment dans le cadre du projet de revitalisation du centre-ville	<u>2014-2020</u> : Oppositions au transfert de la compétence PLU à l'EPCI
	<u>Depuis 2020</u> : Élection du maire de Narbonne à la présidence de l'EPCI	<u>Depuis 2020</u> : Apaisement des tensions	<u>Depuis 2020</u> : Pas de nouveau vote

Ainsi, avant même d'étudier la mise en place de coalitions locales avec des acteurs variés, le premier enjeu de mobilisation collective dans les villes étudiées est celui de la coopération entre les administrations et gouvernements municipaux et intercommunaux. Si cet enjeu est lié à l'évolution dans la répartition des compétences entre communes et EPCI au cours des années 2000 et 2010, qui a bouleversé la conduite des politiques urbaines, il s'explique aussi par la forme des agglomérations des villes moyennes. En effet, le poids démographique des villes-centres dans les EPCI a des effets sur la répartition des élus communautaires et crée des

déséquilibres. On a néanmoins vu que ces déséquilibres en défaveur de la ville-centre peuvent être corrigés par des arrangements locaux particuliers : accords pour répartir les sièges de façon plus avantageuse pour le centre urbain, accords entre élus locaux sur l’alternance dans la présidence de l’EPCI, ou encore stratégie de mutualisation des services pour faciliter la coopération intercommunale. Des jeux politiques locaux peuvent donc faciliter ou non la coopération intercommunale, bien que celle-ci soit structurellement désavantageuse pour les villes-centres, dont les voix sont minoritaires dans ces instances. Malgré l’existence d’arrangements politiques locaux, des tensions peuvent émerger, et expliquent des blocages ou orientations spécifiques des politiques urbaines, comme à Narbonne et Soissons (Figure 115). Cette coopération est plus développée à Forbach, mais mise en cause par les dernières élections municipales. C’est à Blois que cette coopération est la plus poussée, ce qui peut contribuer à expliquer les capacités d’action plus importantes de cette ville.

4.2. Les coalitions, une ressource permettant l’aboutissement des projets malgré les obstacles ?

Au-delà de la coopération intercommunale, il s’agit maintenant de s’intéresser à la mobilisation d’acteurs de l’aménagement variés dans le cadre des politiques urbaines, et de caractériser les partenariats identifiés au sein des quatre villes étudiées. Ces partenariats permettent-ils de conduire des politiques urbaines malgré les difficultés liées à la limitation des ressources institutionnelles et l’inadaptation des modèles d’action classiques ?

4.2.1. Des partenariats mis en place en l’absence d’acteurs privés et dans un contexte de retrait de l’État local

Les politiques urbaines des quatre villes étudiées sont marquées par un paysage d’acteurs spécifiques, qu’il s’agit de présenter dans un premier temps. Les acteurs privés, qui sont le plus souvent étudiés dans les travaux sur les régimes urbains, sont peu présents dans les terrains étudiés, tandis que d’autres, notamment publics et parapublics²⁵⁸, occupent une place fondamentale.

Les coopérations et partenariats entre les gouvernements locaux et certains acteurs privés ou issus de la société civile locale, comme les élites économiques, les représentants de communautés religieuses ou d’associations sont très étudiées dans les enquêtes sur les régimes urbains (Le Galès, 1995 ; Stone, 1993). Dans des travaux portant sur les politiques urbaines, comme ceux de R. Dormois (2006) sur les « coalitions d’aménagement », le rôle des acteurs privés est également interrogé. L’auteur s’intéresse particulièrement au rôle des promoteurs immobiliers, des banques et des investisseurs privés dans les projets urbains. Dans les villes étudiées, la participation des investisseurs privés et promoteurs immobiliers à des projets urbains est très limitée, ce qui constitue une première spécificité. On l’a vu (2.2.2), le faible intérêt de ces acteurs

²⁵⁸ Définis comme des acteurs au statut non public mais exerçant des missions d’intérêt général, souvent régies par la loi et dont le fonctionnement est étroitement lié à des structures publiques. Exemple : sociétés d’économie mixte, bailleurs sociaux

peut se comprendre au regard du marché immobilier de ces villes, qui réduit fortement les rentes qu'il est possible de tirer d'opérations immobilières, en particulier celles de renouvellement urbain. Pour ces acteurs, les investissements sont donc trop coûteux, mais aussi certainement risqués, en raison des processus de dégradation de l'environnement urbain qu'elles connaissent, en particulier dans leur centre urbain. Si cette faible attractivité des projets urbains pour les opérateurs et investisseurs privés est observable à Soissons, Forbach et Blois, la situation est différente à Narbonne. Dans cette ville, la faible présence des investisseurs privés s'observe dans le centre-ville, mais pas dans le reste de l'agglomération et de la ville-centre, où les projets d'aménagement d'initiative publique sont souvent concédés à des acteurs privés. Le promoteur local Sangalli Maratuech et l'aménageur privé régional GGL sont par exemple mobilisés dans plusieurs projets (écoquartier de Gruissan, PUP Sainte-Louise à Narbonne, ZAC Réveillon).

En amont des projets, d'autres types d'acteurs privés sont en revanche un peu plus présents. Comme vu au chapitre précédent, des prestations extérieures d'étude ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage sont sollicitées pour certains dispositifs ou projets (Chapitre 5, 2.1.2). Pour autant, ces interventions ne répondent pas toujours aux attentes des agents et élus commanditaires, et certains entretiens ont montré la faible diversité des acteurs de l'ingénierie privée disponibles pour accompagner les gouvernements locaux dans la conception et la conduite des politiques urbaines. À Forbach, l'étude commandée dans le cadre du Projet de Redynamisation a par exemple posé des difficultés. Si un ancien agent de l'EPF Grand Est souligne l'intérêt pour la ville d'être parvenue à mandater un bureau d'étude parisien, ce qui est très rare, il explique en même temps que les relations avec ce prestataire ont été difficiles. En particulier, certaines demandes et attentes exprimées dans le cahier des charges n'ont pas été respectées²⁵⁹. À Blois, des agents du service habitat de la communauté d'agglomération témoignent également des difficultés de communication avec un bureau d'étude mandataire d'une OPAH-RU dans les années 2010. Durant notre échange, ces constats les amènent à discuter du manque de diversité des cabinets d'étude répondant à leurs appels d'offres :

« Agent 1 : Il y a peu de diversité, peu de concurrence, et peu de visions différentes, on va dire. Pour faire simple, l'étude de préfiguration de la dernière OPAH-RU, c'est le [bureau d'étude A] qui l'a effectuée. On a fait un premier marché qui était infructueux, avec une seule réponse : [bureau d'étude A]. On a fait un deuxième marché, avec une seule réponse : [bureau d'étude A].

Agent 2 : Et donc on a dû pas mal négocier, pour arriver à s'y retrouver. On avait à peine démarré, que c'était déjà compliqué, frustrant, de se dire : 'purée, ils ne veulent pas faire ça, et ils ne veulent pas faire ça, donc on ne va pas pouvoir le faire, parce qu'on n'a personne d'autre. (...)

On se retrouve avec des choix extrêmement limités, et on a du mal à mettre en place la vision et la volonté des élus. (...) Ils veulent faire ce qu'ils savent faire ».

(...)

Agent 1 : L'habitat privé, pour nous, c'est au sens large (...) : copro, logement insalubre, vacance, etc. (...) on veut une réflexion plus large, bouclée avec l'activité économique, les mobilités, les besoins de l'utilisateur...

²⁵⁹ Entretien n°52 avec un agent de l'EPF du Grand Est, 01/03/2017

Agent 2 : Déjà là, ça fait un an que ça a commencé, et c'est très compliqué. Il y a le volet performance énergétique qui marche bien, et tout le reste, qui est pas fait, ou pas comme on le souhaite.

J.C. : Et alors, justement, j'ai entendu parler d'une étude de la DGALN récemment.

Agent 3 : Si ! Mais voilà, c'est le genre de moment où on s'aperçoit qu'on n'a pas connaissance de tous les scénarios possibles, des scénarios innovants. La personne nous explique qu'on a des façades, trois immeubles, et que l'un peut servir de distribution pour les autres. Ça c'est le genre de scénario que [le bureau d'étude A] peut pas proposer... C'était vraiment super bien. »

Agents de la Ville-EPCI de Blois, 03/09/2021 (Entretien n°27)

Ce manque de diversité induit donc des difficultés pour la politique d'amélioration de l'habitat privé, car la collectivité a peu de marge de manœuvre pour négocier face au seul prestataire disponible, qui focalise le projet sur un seul volet de l'OPAH-RU, la rénovation énergétique. Ces deux exemples montrent que l'ingénierie privée n'est pas toujours accessible aux gouvernements locaux, en particulier pour traiter des enjeux techniques et assez spécifiques à ces villes, comme la gestion de l'habitat privé dégradé.

Dans un contexte plus proche de celui des villes moyennes en déprise étudiées, M. Bernt étudie les coalitions des villes en décroissance situées en ex-Allemagne de l'Est (Bernt, 2009). Il montre que dans ces villes où les acteurs privés sont très peu présents et n'ont pas d'intérêt à intervenir spontanément, l'État soutient et finance la mise en place de coalitions. Ces « coalitions subventionnées » (*grant coalitions*) s'organisent sous l'impulsion du programme national *Stadtumbau Ost*, qui institue une collaboration entre les organismes de logements et gouvernements urbains dans les projets de renouvellement urbain. Dans les villes étudiées, le Programme national de renouvellement urbain est le seul dispositif national en place avant le lancement du programme Action cœur de ville en 2018, mais son action est ciblée sur certains quartiers et orientée vers des objectifs ciblés.

Si l'État intervient sous d'autres formes, on peut néanmoins considérer qu'il n'est pas un pas un acteur central des politiques urbaines dans les quatre villes. L'administration territoriale de l'État joue en effet un rôle limité, ce qui peut s'expliquer par les mesures d'austérité adoptées au cours des années 2000 et 2010, qui ont pris la forme de réformes successives ayant fortement affaibli les préfetures, sous-préfetures et services interministériels départementaux²⁶⁰ (Cour des comptes, 2022). L'intervention des services déconcentrés de l'État dans les politiques urbaines des villes étudiées concerne principalement le NPNRU et les dispositifs de l'Anah, puisque les Directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT ou DDTM) disposent d'un ou plusieurs agents pour suivre le déroulement de ces politiques dans les communes et EPCI concernés. Le rôle des services départementaux de l'État est également central dans l'élaboration des documents d'urbanisme et des procédures de ZAC, qui font l'objet d'un contrôle administratif systématique avec différents services déconcentrés²⁶¹. Enfin, ces

²⁶⁰ Exemples : Directions départementales des territoires (et de la mer) ; Directions départementales de la Cohésion Sociale

²⁶¹ Principalement, les Sous-préfetures, les DDT-DDTM et Unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP)

structures assurent, selon leur ministère de rattachement, la diffusion et le suivi des appels à projets émis par l'État ainsi que l'octroi de subventions de soutien à l'investissement public local. Des agents de l'administration territoriale de l'État suivent et contrôlent donc les politiques urbaines à différentes occasions. Pour autant, les entretiens réalisés auprès de certains agents des DDT de l'Aude (Narbonne), du Loir-et-Cher (Blois) et de Moselle (Forbach) montrent que cette participation aux politiques urbaines est ponctuelle et limitée²⁶². Deux agents (DDT de l'Aude et DDT du Loir-et-Cher) soulignent notamment un manque de moyens humains pour permettre un suivi plus approfondi des projets d'aménagement locaux. Ce point est à mettre en lien avec les mesures de réduction des effectifs de l'administration publique adoptés dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), qui ont fortement affaibli les effectifs de ces services. Les fusions opérées entre les directions départementales ministérielles dans les années 2000 et les objectifs de réductions d'emplois qui pèsent sur chaque ministère ont par exemple conduit à la suppression de 30% de la masse salariale des directions départementales interministérielles, dont les DDT font partie (Cour des comptes, 2022). L'interdiction de l'ingénierie publique concurrentielle²⁶³, décidée dans le cadre de la RGPP en 2010, a également réduit les liens que pouvaient entretenir les ingénieurs d'État avec les communes et EPCI pour l'élaboration des politiques urbaines. La fusion des Directions départementales de l'équipement avec d'autres services ministériels pour créer les DDT, décidée par la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE, conduite dans le cadre de la RGPP) a également mené à une réduction de la présence de ces services dans les territoires²⁶⁴. Les interactions entre État local, communes et EPCI sont donc ciblées et restreintes dans les années 2000 et 2010, ce qui contraste avec les décennies précédentes. Deux agents de DDT soulignent également des relations difficiles avec les Villes et EPCI de Forbach et de Narbonne. Ils évoquent ainsi une « méfiance vis-à-vis de l'État », dans les deux collectivités et une posture défensive par rapport au rôle de contrôle et de suivi attribué au service. Dans les quatre cas étudiés, les agents des EPCI et des Villes ont quant à eux mentionné les services de l'État avant tout comme financeurs et autorités régulatrices des procédures et documents d'urbanisme réalisés. Ces différents éléments montrent un retrait de l'État local, qui n'est plus un acteur central des politiques urbaines à partir des années 2000.

La participation des Établissements publics fonciers d'État de Narbonne et Forbach à la conduite des politiques et projets urbains locaux est en revanche importante, et traduit sans doute de nouvelles modalités d'intervention de l'État dans ces territoires. La présence de ces structures dans ces deux villes s'explique avant tout par des politiques nationales. En 1973, les politiques d'accompagnement à la conversion industrielle de la Lorraine ont ainsi donné lieu à la création de l'EPF de Lorraine, devenu depuis la fusion régionale EPF du Grand Est. Spécialisé dans la gestion et conversion de friches, il intervient à Forbach de longue date²⁶⁵. En 2008, la création de l'EPF du Languedoc-Roussillon – devenu depuis EPF d'Occitanie –

²⁶² A noter : ces entretiens se sont déroulés en 2021 et après le lancement du programme Action cœur de ville, ce qui a principalement orienté les échanges vers cette politique nationale.

²⁶³ Depuis 2012, la possibilité d'un appui technique des services déconcentrés de l'État aux collectivités locales à la suite d'une mise en concurrence par un marché public est impossible (Lenormand, A., 29/06/2010, « Ingénierie publique - Les départements appelés à la rescousse », *Localtis*)

²⁶⁴ Entretien n°23 avec un agent de la DDT Aude, 09/07/2021.

²⁶⁵ Entretien n°39 avec un agent de l'EPF du Grand Est, 14/12/2021

s'inscrit dans un contexte différent de régulation de l'urbanisation de cette région en forte croissance. Les EPF du Grand Est et d'Occitanie prennent part de façon décisive aux politiques urbaines de ces deux villes. À Soissons, qui ne se trouve pas dans le périmètre d'un EPF d'État²⁶⁶, un EPF local intervient²⁶⁷. Ces institutions ont un statut distinct, mais les EPF d'État et les EPF locaux suivent des orientations quasi identiques, fixées dans le Code de l'urbanisme²⁶⁸. Blois n'a adhéré à aucun EPF local et cette expertise en matière de maîtrise foncière n'est donc pas mobilisable dans le cadre des politiques urbaines, à la différence des autres cas d'étude.

Dans un contexte de faible présence des acteurs privés de l'immobilier (promoteurs, investisseurs, constructeurs ou aménageurs) et de retrait de l'État local, les politiques urbaines des villes étudiées reposent essentiellement sur des acteurs locaux publics et parapublics. Parmi ces acteurs, on compte évidemment les Villes et leurs EPCI, mais aussi des structures de l'économie mixte.

À Blois, une SEM spécialisée dans l'aménagement urbain existe depuis les années 1990 et a assuré la maîtrise d'ouvrage de plusieurs projets urbains (conversion de la friche Poulain, projets de la Place Jean Jaurès), avant d'être fusionnée avec la Société d'équipement du Loir-et-Cher en 2010 pour former la SEM 3 Vals Développement, toujours très active dans l'ensemble des projets urbains d'initiative publique à Blois (écoquartier Laplace, quartier de Gare, Chevet Saint-Vincent, conversion de l'Hôpital psychiatrique). À Soissons, la Société d'équipement de l'Aisne (SEDA) est également un acteur ancien de l'économie mixte, qui a participé à urbaniser le territoire principalement par la construction de lotissements périphériques jusqu'aux années 2000. La SEDA participe également, en tant que maître d'ouvrage, aux principaux projets portés par la Communauté d'agglomération dans les années 2000 et 2010 (Parc Gouraud, friche BSL, écoquartiers périphériques). La CA de Soissons et les acteurs municipaux et intercommunaux de Blois financent et travaillent étroitement avec des SEM locales très actives dans les projets urbains, qui assurent des fonctions variées (maîtrise d'ouvrage, études et assistance à maîtrise d'ouvrage, activités de promotion immobilière). Pour la Ville de Soissons, l'ex-Office public d'aménagement et de construction (OPAC) « La Soissonnaise de l'habitat », devenu une Société Anonyme Immobilière d'Économie Mixte (SAIEM), a assuré la maîtrise d'ouvrage d'une partie du projet de requalification des berges de l'Aisne, à la fin des années 1990. Financée essentiellement par la Ville de Soissons (sans participation de la CA) cette structure semble aujourd'hui plus impliquée dans la gestion d'un patrimoine de logements que

²⁶⁶ L'ex-EPF du Nord-Pas-de-Calais s'étend progressivement depuis la création de la Région Haut-de-France et n'intervient pas à Soissons.

²⁶⁷ La CA de Soissons a adhéré à l'EPF de l'Oise autour de 2010.

²⁶⁸ Article L324-1 du Code de l'urbanisme : Les EPF locaux « mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat. ».

Article L321-1 du Code de l'urbanisme : Les EPF d'État : « mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable, la lutte contre l'étalement urbain et la limitation de l'artificialisation des sols. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat. »

dans la conduite d'opérations d'aménagement²⁶⁹. Ces acteurs de l'économie mixte sont moins présents à Narbonne et Forbach. À Forbach, il existe une SEM locale historique, mais spécialisée dans l'immobilier d'entreprise et qui ne participe pas aux projets urbains. À Narbonne, la SEM locale Alenis est également ancienne (fin des années 1980). Essentiellement financée par la CA et la Ville de Narbonne, elle assure une partie de la maîtrise d'ouvrage de la ZAC de la Robine et a participé à l'aménagement de plusieurs zones d'activités économiques périphériques dans les années 1990.

Dans les villes étudiées, le nombre et l'ancrage historique des acteurs en présence pouvant intervenir dans les politiques urbaines varie donc assez fortement (Figure 116). À cet égard, Soissons est à première vue la ville la mieux dotée, puisqu'elle compte à la fois un EPF et une SEM, à la différence de Blois qui ne dispose que d'une SEM, et de Forbach et Narbonne qui comptent un EPF mais des SEM peu actives.

Figure 116 : Tableau récapitulatif des acteurs de l'économie mixte et des EPF en présence dans les quatre villes étudiées et de leur niveau d'intervention dans les politiques urbaines.

	Économie mixte	EPF
<i>Soissons</i>	Société d'équipement de l'Aisne (SEDA) très active dans l'ensemble des projets urbains initié par l'EPCI depuis les années 2000	Adhésion de l'EPCI à l'EPF de l'Oise en 2010, participation active aux projets urbains
	« La Soissonnaise de l'habitat » (statut de SAIEM), active dans les projets urbains initiés dans les années 1990 par la municipalité, peu présente dans les projets actuels	
<i>Forbach</i>	Existence d'une SEM locale historique (années 1980), mais spécialisée dans l'aménagement de zones d'activité économique et qui ne participe pas aux projets urbains	EPF d'État de Lorraine puis du Grand Est très actif sur le territoire depuis les premières fermetures des mines (années 1980)
<i>Blois</i>	SEM 3 Vals Développement très active dans l'ensemble des projets urbains d'initiative publique et acteur historique du territoire.	Absence d'EPF d'État et pas d'adhésion à un EPF local.
<i>Narbonne</i>	Existence d'une SEM locale historique (années 1980), mais spécialisée dans l'aménagement de zones d'activité économique, et qui participe peu aux projets urbains	EPF d'État d'Occitanie, actif sur le territoire depuis les années 2010

²⁶⁹ Sa fusion possible avec la SEDA ou sa transformation en « Foncière commerce » (dispositifs animé et financé par la Banque des territoires dans le cadre du programme ACV) a été mentionnée au cours de l'enquête, ce qui montre également que cette structure est peu active au cours des années 2010.

Encadré 11 : Les acteurs associatifs, peu présents dans les politiques urbaines des villes étudiées

Si l'étude de certaines villes en décroissance a révélé l'importance des acteurs associatifs dans les politiques urbaines, en particulier celles qualifiées d'alternatives (Béal, Fol et Rousseau, 2016 ; Béal et Rousseau, 2014) ou de radicales (Albecker et al., 2010), cet aspect n'a pas été constaté dans les terrains étudiés. Dans certaines villes en décroissance, l'émergence d'initiatives citoyennes et/ou de politiques urbaines en rupture avec les paradigmes de croissance et d'attractivité ont été observées. Dans ce cadre, les associations peuvent être des initiateurs de projets, ou s'inscrire dans des projets proposés par les gouvernements urbains. Aux États-Unis ou en Allemagne par exemple, les stratégies politiques de redimensionnement urbain, appuyées sur la démolition du bâti vacant, donnent très souvent lieu à un verdissement ou une mise en culture des espaces libérés (Béal, Fol et Rousseau, 2016 ; Wiechmann, 2008). La mise en place de ces nouveaux usages dépend en grande partie de la participation des habitants, souvent moteurs dans ces projets de conversion puis dans la gestion des espaces agricoles ou verts créés (Béal, Fol et Rousseau, 2016 ; Schindler, 2019). Le terme d'« urbanisme DIY » (*do it yourself urbanism*) a par ailleurs été proposé pour qualifier des pratiques de prise en charge des actions relevant habituellement de la puissance publique par des résidents, non par choix, mais par nécessité, afin de préserver leur cadre de vie (Kinder, 2016, 2017). Dans ce cas, les initiatives sont prises directement par des collectifs citoyens ou des associations. Observées notamment aux États-Unis, ces formes d'action existent aussi en France. Elles ont notamment été étudiées à Saint-Étienne, autour de l'association Rue du Développement durable, à l'initiative d'une stratégie urbaine de requalification de rez-de-chaussée dégradés à l'échelle du quartier du Crêt-de-Roch (Arab et Miot, 2020 ; Morel Journel et Sala Pala, 2021 ; Promotion du Master Développement urbain intégré, 2022).

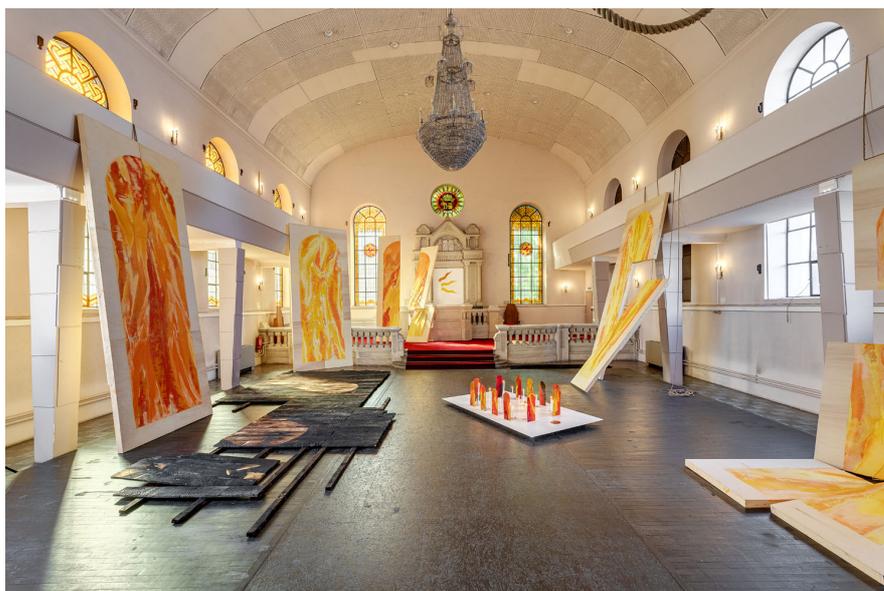
Le seul exemple de projet étroitement lié à un acteur associatif dans les villes étudiées est celui de la conversion de la synagogue de Forbach. La synagogue cesse son activité culturelle en 2013, et la signature d'un bail emphytéotique avec les autorités religieuses propriétaires de la synagogue permet à la Ville de Forbach de disposer du lieu pour une longue durée²⁷⁰. Un projet culturel est alors mis en place, en s'appuyant sur une association locale d'art contemporain, Œil, créée dans les années 1970 par un enseignant du lycée Jean Moulin de Forbach²⁷¹. Renommée Castel Coucou dans les années 2000, l'association propose à cette période des activités artistiques pour les jeunes publics ainsi que des expositions dans les cellules commerçantes vacantes du centre-ville. À partir de 2015, elle s'installe à la synagogue, grâce à une convention avec la Ville de Forbach qui lui donne pour mission de gérer le site. L'association assure la programmation culturelle de cet équipement ouvert au public, et propose également l'accueil d'artistes en résidence (Figure 117). Elle est soutenue par la DRAC, la Région et s'insère dans un réseau d'acteurs culturels mosellan, comme la Synagogue de Delme située à quelques kilomètres et également convertie en centre d'art. Suite aux élections municipales de 2020 et au passage de la mairie à droite, l'association cesse de recevoir des subventions de la municipalité et est expulsée de la synagogue, dont la programmation culturelle est désormais proposée en régie par la Ville²⁷².

²⁷⁰ Site internet de Castel Coucou, rubrique « A propos »

²⁷¹ Entretien n°56 avec le Président de l'association, 01/03/2017.

²⁷² Krahenbuhl, G., 18/01/2022, « Privée de local à Forbach, l'association Castel Coucou cherche un nouveau lieu pour exister », *Le Républicain Lorrain*

Figure 117 : Exposition de l'artiste Marion Flament à Castel Coucou - espace d'art contemporain de Forbach en 2021



Source : Site internet de Castel Coucou, photographie réalisée par Romain Darnaud

Les acteurs amenés à participer aux politiques urbaines de Forbach, Soissons et Blois sont donc essentiellement issus du secteur public et parapublic, ce qui constitue une première spécificité du paysage d'acteurs identifié dans ces villes. À Narbonne, les acteurs privés sont plus présents, mais peu attirés par les projets d'aménagement localisés dans le centre-ville, très contraignants et coûteux. Les sections suivantes visent à étudier et comparer les formes de partenariats qui se mettent en place entre ces acteurs dans les quatre villes étudiées. Comment y sont mobilisées les ressources relationnelles, et dans quelle mesure ces ressources facilitent-elles la conduite de politiques urbaines ?

4.2.2. Le cas blésois : une coalition d'aménagement cohérente, mais instable

À Blois, on peut observer une coalition organisée autour du duo formé par la Ville et son EPCI. Elle a la particularité d'être ancienne, puisqu'elle semble avoir été initiée avec les projets urbains mis en place par l'équipe municipale de J. Lang dans les années 1990. Cette coalition s'articule historiquement entre la Ville de Blois, la CCI et la SEM locale. Dans les années 2000, la création de l'EPCI et la fusion des services de la Ville en son sein semblent avoir permis d'intégrer l'EPCI dans cette coalition. La conduite des projets urbains initiés par la Ville et l'EPCI s'organise selon une routine décrite dans les entretiens menés avec un agent de la SEM, et plusieurs agents de la Direction urbanisme et habitat²⁷³. Le service urbanisme opérationnel et politique foncière se rend propriétaire de terrains, souvent en friche, et systématiquement situés dans l'enveloppe urbaine existante. Ce choix s'articule avec la politique de limitation de l'étalement urbain et les

²⁷³ Entretien n°35 avec un agent d'une structure de l'économie mixte du Blaisois, 26/08/2021 ; Entretien n°28 avec un agent de la Ville-EPCI de Blois, 01/09/2021 ; Entretien n°27 avec plusieurs agents de la Ville-EPCI de Blois, 03/09/2021

documents d'urbanisme. Les acquisitions foncières se déroulent, d'après un agent de la SEM, de façon opportuniste, c'est-à-dire que la collectivité se rend propriétaire uniquement de terrains facilement accessibles, par préemption, et appartenant le plus souvent à des acteurs publics. L'acquisition de l'Hôpital psychiatrique est un exemple, tout comme celle du terrain sur lequel a été mené le projet d'écoquartier Laplace, qui appartenait à la Coopérative agricole régionale²⁷⁴. Des études de faisabilité sont alors commandées par la direction aménagement de la Ville-EPCI à des bureaux d'étude, pour déterminer les possibilités d'aménagement²⁷⁵. Les procédures d'aménagement sont ensuite lancées, et la SEM intervient, le plus souvent en concession, pour aménager les terrains. À cette étape, le financement de la collectivité est indispensable pour compenser les coûts souvent élevés de dépollution et d'aménagement des sites. Plusieurs opérateurs interviennent ensuite pour construire ces terrains aménagés : la SEM assure la construction des équipements publics et joue parfois le rôle de promoteur afin de proposer une offre de logements privés, comme dans l'écoquartier Laplace²⁷⁶. Plusieurs organismes de logements sociaux sont également mobilisés dans ce cadre²⁷⁷. Cette coalition SEM-Ville-EPCI-bailleurs permet la conduite de projets urbains de conversion de friches dans un contexte de quasi-absence d'investisseurs privés (4.2.1). Elle permet donc à cette collectivité de contourner l'inadaptation du modèle d'activation de la rente foncière à destination des acteurs privés et de faire aboutir les projets urbains envisagés. Les ressources financières et l'ingénierie mobilisables par la Ville et son EPCI sont ici décisives, tout comme les partenariats tissés avec la SEM et les organismes de logements sociaux. La mobilisation combinée de ressources institutionnelles, financières et relationnelles permet donc aux projets d'aboutir. L'entente entre Ville et EPCI est également décisive pour permettre cette coalition. Il existe ainsi des effets d'accumulation de ressources, qui facilitent la mise en place de cette coalition à Blois.

Ce fonctionnement ne caractérise cependant pas toutes les opérations d'urbanisme réalisées sur le territoire, et d'autres partenariats « concurrents » se forment entre les acteurs de l'aménagement, notamment dans le cadre de projets réalisés en périphérie de l'agglomération. Les petites communes périphériques de l'agglomération conduisent des opérations de construction de logements individuels dans des zones peu denses, et font appel à la SEM pour aménager ces zones pavillonnaires. La SEM a notamment aménagé une ZAC de 22 hectares à Saint-Gervais-la-Forêt depuis 2010, qui doit encore se développer dans les dix prochaines années, et porte un projet similaire à Vineuil. Sur certains terrains, la SEM réalise également une activité de promotion immobilière, quand d'autres sont construits par des organismes de logements sociaux qui y produisent des biens en accession sociale à la propriété²⁷⁸, et plus rarement par des promoteurs privés²⁷⁹. Ce type de projets risque de devenir moins fréquent avec l'entrée en vigueur du nouveau PLU intercommunal, qui vise à réguler l'étalement urbain de l'agglomération. On peut néanmoins dire que, dans les années 2000 et 2010, la coalition SEM-Ville-EPCI-bailleurs blésoise est instable, puisque la SEM et les bailleurs s'associent

²⁷⁴ Entretien n°35 avec un agent d'une structure de l'économie mixte du Blaisois, 26/08/2021

²⁷⁵ Entretien n°28 avec un agent de la Ville-EPCI de Blois, 01/09/2021

²⁷⁶ Entretien n°35 avec un agent d'une structure de l'économie mixte du Blaisois, 26/08/2021

²⁷⁷ Entretien n°27 avec plusieurs agents de la Ville-EPCI de Blois, 03/09/2021

²⁷⁸ Entretien n°35 avec un agent d'une structure de l'économie mixte du Blaisois, 26/08/2021

²⁷⁹ Entretien n°27 avec plusieurs agents de la Ville-EPCI de Blois, 03/09/2021

également avec des communes périphériques de l'agglomération, pour conduire des projets d'urbanisme qui alimentent l'étalement urbain. Cette instabilité peut s'expliquer par la fragilité économique de la SEM et des bailleurs impliqués, qui ne peuvent limiter leur activité aux projets urbains conduits dans le cadre de cette coalition. L'agent de la SEM rencontré explique en effet que la situation économique de cette structure est particulièrement difficile, ce qui contraint à ne pas limiter son activité aux projets de « recyclage foncier » initiés par le duo Ville de Blois-EPCI. L'histoire de la SEM peut aussi expliquer cette intervention dans les petites communes périurbaines, puisque la structure est née de la fusion entre la SEM locale de Blois et la SEM du Loir-et-Cher.

4.2.3. Les coalitions construites autour des EPCI de Soissons et Narbonne : un fonctionnement efficace, mais une ambivalence dans la prise en compte des enjeux des villes-centres

À Narbonne et Soissons, les coalitions observées reflètent les conflits prégnants, au cours de la période récente, entre Ville et EPCI. Ces coalitions ont en commun d'associer des acteurs similaires : communautés d'agglomération, EPF, sociétés d'économie mixte et organismes de logements sociaux. À la différence de ce qu'on peut observer à Blois, un acteur supplémentaire intervient, l'EPF, tandis que la ville-centre, en tant qu'acteur municipal, semble assez peu présente. Les enjeux d'aménagement liés au déclin de la ville-centre sont aussi inégalement pris en compte par ces coalitions, assez ambivalentes dans leurs objectifs. La dévitalisation du centre-ville de Narbonne n'est ainsi pas prise en compte dans la coalition observée autour de l'EPCI, qui priorise son action dans les communes périurbaines. À Soissons, la coalition formée autour de l'EPCI répond plus directement à des enjeux prégnants dans la ville-centre, comme la résorption des friches industrielles, mais porte en même temps des projets urbains qui alimentent l'urbanisation en périphérie, et pourraient donc renforcer l'affaiblissement du centre de l'agglomération.

À Soissons, une coalition spécialisée dans les projets de conversion de friche s'est mise progressivement en place depuis le début des années 2000, avec le projet de conversion de la Caserne Gouraud. Ce projet est porté en régie par la CA de Soissons selon un plan guide réalisé par le cabinet Wilmotte, et en s'appuyant sur des financements de l'État et de l'UE²⁸⁰. La SEDA (structure de l'économie mixte de l'Aisne) et l'EPF interviennent alors de façon ponctuelle, autour de 2010, notamment du fait de difficultés dans le projet. La CA contacte d'abord la SEDA à la suite de l'abandon d'une opération de logements par un promoteur. La SEDA rachète alors les études du promoteur, propose un montage financier, rachète le terrain et construit environ 80 logements privés²⁸¹. L'EPFLO apporte un soutien financier, mais assure aussi le portage d'une partie du foncier et des bâtiments de la Caserne, toujours inutilisés aujourd'hui :

« Nous, on a été appelés un peu en pompier là-dessus. La SEDA avait commercialisé une partie des lots, et lancé la construction sur certains bâtiments. Sur ce projet-là, ce qu'il s'est passé, c'est qu'un certain nombre de preneurs ont fait défaut, que le chantier était engagé, et qu'il y avait besoin d'une intervention. On a acheté 2500m² de bâti, et apporté un

²⁸⁰ Entretien n°2 avec un agent de la CA de Soissons, 25/05/2021

²⁸¹ Entretien n°8 avec un agent d'une structure de l'économie mixte de l'Aisne (SEDA), 08/06/2021

financement – puisqu'on a mis 3 millions dans l'opération – pour racheter le foncier en VEFA, donc en état futur d'achèvement. (...) On n'a pas apporté d'ingénierie particulière, on a apporté un dépannage, quoi. Donc, aujourd'hui d'ailleurs, on a toujours en stock 2500m² de bâti dans ce site-là, qui devraient se déstocker prochainement, mais bon... »

Agent de l'EPF de l'Oise, 18/11/2021 (Entretien n°10)

Un partenariat se noue dans ce contexte entre l'EPF, la SEDA, et la CA de Soissons. L'EPF et la SEDA participent au cours des années suivantes à plusieurs opérations de conversion de friches dans le cadre du projet d'aménagement du quartier de gare porté par la CA de Soissons. En parallèle de ces projets, l'EPF et la SEDA tissent des partenariats bilatéraux : elles mutualisent leur expertise sous forme d'une convention, et prévoient de participer ensemble à d'autres projets dans l'Aisne :

«Après, si on veut être aussi transparent, toute la question du pilotage de ces projets, à Soissons comme dans d'autres collectivités, ça nécessite une ingénierie forte. (...) Si on prend l'exemple du quartier Gare, qui est à la fois une requalification d'espace public, d'un développement de projets autour, et du traitement de friches ... Toutes ces questions-là sont extrêmement compliquées (...) il y a un besoin d'ingénierie extérieure. On en apporte une petite partie. On a conclu un partenariat avec la SEDA, on a un accord-cadre, et on se fait accompagner sur la maîtrise d'ouvrage sur des choses un peu complexes, ou même pour démultiplier notre action, sur des travaux de démolition-dépollution. (...) Nous, on a plus le volet maîtrise foncière, et la SEDA va être aménageur, pour établir les bilans, etc. Donc, on a un partenariat assez efficace »

Agent de l'EPF de l'Oise, 18/11/2021 (Entretien n°10)

Ce point illustre l'horizontalité des relations entre acteurs au sein de cette coalition, qui ne dépend pas uniquement du gouvernement local, la CA de Soissons. La SEDA est également une actrice incontournable dans les écoquartiers de périphérie lancés par la CA, puisqu'elle est à la fois aménageur et constructeur à Crouy, et sera probablement constructeur à Billy (aménagement en régie)²⁸². Dans une CA comme celle de Soissons où les projets sont portés en régie et où les capacités internes à assurer leur maîtrise d'ouvrage et à solliciter des financements extérieurs sont fortes, on note donc également un appui sur d'autres acteurs de l'aménagement. Ces derniers sont présents pour répondre à des obstacles rencontrés dans la conduite de projets, pour apporter une expertise dans certains domaines, et enfin pour permettre la construction de logements, en la quasi-absence d'opérateurs privés. Plusieurs organismes de logements sociaux actifs sur le territoire assurent également ce rôle dans les projets mentionnés. La Ville de Soissons semble absente de ces partenariats au cours des années 2000 et 2010, puisqu'elle n'est pas mentionnée dans les récits de ces acteurs. Cette absence s'explique sans doute par l'intensité des conflits entre la Ville de Soissons et son EPCI durant cette période. Elle se ressent dans les orientations de certains projets, comme ceux des écoquartiers, qui nourrissent finalement l'étalement urbain et peuvent contribuer à renforcer les fragilités de Soissons :

²⁸² Entretien n°8 avec un agent d'une structure de l'économie mixte de l'Aisne (SEDA), 08/06/2021 ; site internet de la CA de Soissons

« Vous allez voir : il y a des projets de logements, sur des ZAC. Il y en a une à Crouy, et une autre à Billy. Donc, on pourrait se dire : 'ils sont cinglés, ils font des opérations de 400 logements, autour de Soissons'. Ben oui, parce que le président de l'agglo, n'était pas le maire de la ville de Soissons. Le maire de la ville de Soissons ne voulait pas de projet urbain. Et l'agglo s'est dit : 'moi, ma ville, elle est en train de plonger'. (...) Ils font le parc Gouraud, ils font la cité de la musique, ils font une piscine digne de ce nom. Ils aimeraient bien faire une salle multifonctions. Donc, de gros équipements. Mais sur le logement ... ben ... Donc ils tourment autour de Soissons. »

Agent impliqué dans les politiques d'aménagement de Soissons²⁸³

À Narbonne, la coalition observée s'organise également autour de la CA, et porte sur les opérations d'amélioration du tissu urbain dans les centres anciens des villages de l'agglomération, dont certains sont affectés par des processus de paupérisation. Ici, la Ville de Narbonne, qui connaît également une dégradation importante du tissu urbain ancien de centre-ville, est explicitement exclue de la coalition qui se forme, car celle-ci cible exclusivement les « villages » de l'agglomération. Cette coalition est formalisée par un dispositif de financement proposé de longue date par la CA, mais qui s'est affiné et est devenu de plus en plus opérationnel au fil du temps. En 2003, la CA de Narbonne adopte le principe d'un soutien financier aux projets portés par les petites communes de l'agglomération pour améliorer leur centre-ville, baptisés opérations « Cœur de village »²⁸⁴. Au cours des années 2000 et 2010, la CA contribue ainsi avec les municipalités au co-financement des opérations d'amélioration des espaces publics (parking, voirie, places, espaces verts). En 2017, la « Mission centres anciens » est lancée par la CA²⁸⁵, et consiste en un appel à projets pour accompagner des opérations d'amélioration des logements, espaces publics et commerces dans les centres-villes des petites communes de l'agglomération, auquel 14 ont répondu²⁸⁶. Ce dispositif, qui mobilise un budget de l'EPCI d'un million d'euros par an, consiste à la fois en un soutien financier et technique. Un fonds d'acquisition foncière et un fonds d'aide à la participation au déficit d'opération peuvent être sollicités dans le cadre d'opérations d'amélioration de l'habitat dégradé. Des aides aux propriétaires pour améliorer les façades, ainsi qu'aux commerçants, sont également mises à disposition par la CA, qui facilite par ailleurs les démarches de sollicitation de subventions régionales pour les projets de ces communes. Au-delà de ce soutien financier, les acteurs municipaux sont conseillés et accompagnés par les agents de la CA dans leurs projets (travail de terrain pour qualifier les phénomènes de vacance, aide aux diagnostics, par exemple). La Mission centres anciens vise enfin à mettre en relation les communes participantes avec des acteurs clés du renouvellement urbain. Dans ce cadre, 18 conventions ont été signées avec l'EPF d'Occitanie, permettant aux communes, en partenariat avec l'EPCI, de solliciter des études ainsi qu'une participation de cet acteur aux opérations d'amélioration de l'habitat privé dégradé. Enfin, la CA mobilise les organismes de logements sociaux locaux pour permettre leur

²⁸³ Pour veiller à l'anonymisation de cet enquête, cet extrait n'est pas relié à un entretien numéroté en Annexe 4

²⁸⁴ Comptes-rendus des délibérations du conseil communautaire des 23/02/2004,

²⁸⁵ Source pour ce dispositif : entretien avec un agent de la CA de Soissons, 25/06/2021

²⁸⁶ En 2020, 32 communes ont répondu à l'appel à projets.

intervention, souvent à la suite des opérations de pré-aménagement et de portage foncier effectuées par l'EPF²⁸⁷ :

« On leur [les élus des municipalités concernées] propose des diagnostics en marchant où on fait des balades de deux-trois heures dans le centre-ville pour voir un peu tous les enjeux (...) et puis souvent on convie les bailleurs sociaux, comme ça ils peuvent se dire : 'tient, cet îlot-là, il est prioritaire pour la ville, nous on peut essayer de voir si on peut l'acheter et le réhabiliter'. Donc ils sont dans la boucle très en amont, et comme ça, ils peuvent intervenir, grâce aussi à notre fonds foncier. Parce que, bien souvent, même les bailleurs sociaux, ils disent : 'ohlala, ce bâti-là...' Si on leur donne du foncier, même gratuit, ils ne veulent pas y aller. En réhabilitation, c'est beaucoup plus cher que du neuf et en plus ce n'est pas très demandé par les habitants ».

Agent de la CA de Narbonne, 25/06/2021 (Entretien n°15)

La CA organise donc un réseau d'acteurs autour des projets d'amélioration des centres-villes et rend leur intervention possible par des compensations financières. La Ville de Narbonne et son centre-ville ne sont pas ciblés par cette politique, uniquement ouverte aux petites communes de l'EPCI possédant un centre ancien. Les agents et élus de la Ville ne bénéficient donc pas de cette expertise, de ces ressources financières et de cette mise en réseau. Ils portent en autonomie le projet de revitalisation du centre-ville durant cette période et rencontrent d'ailleurs des difficultés techniques importantes, dont a témoigné un agent impliqué dans le projet de revitalisation (3.2.2). Cette dualité s'explique par les fortes dissensions qui existent entre 2014 et 2020 entre la Ville de Narbonne et l'EPCI. L'exclusion de la Ville de Narbonne de la coalition citée plus haut explique sans doute la très faible intervention sur l'habitat dégradé dans le centre-ville, en raison d'un manque de ressources à la fois humaines, techniques et relationnelles au sein de la municipalité sur ces sujets. En revanche, les projets portés par la Ville dans des quartiers plus périphériques semblent faire appel à des acteurs de l'aménagement ancrés localement. On note la participation récurrente de certains promoteurs locaux à ces projets, ainsi que de la SEM locale, bien qu'il soit difficile d'affirmer les liens entre eux et l'existence d'une coalition avec le matériau empirique récolté.

4.2.4. À Forbach, une difficulté à construire des coalitions

À Forbach, les relations entre les acteurs de l'aménagement semblent beaucoup plus distendues, à l'exception de l'EPF de Lorraine puis du Grand Est, qui a accompagné chaque projet urbain porté ces dernières décennies. L'intervention de l'EPF dans ces projets est double, car la structure appuie à la fois la conception du projet et une partie de sa mise en œuvre opérationnelle. Elle commande et pilote des études en partenariat avec les collectivités afin de penser la programmation des sites et la faisabilité des projets. En 2012, un service spécifiquement dédié à l'appui des collectivités dans le financement et le pilotage d'études est ainsi développé au sein de l'EPF de Lorraine²⁸⁸. Son rôle est donc important en amont des projets, ce qui, d'après un agent de cette structure, marque une évolution par rapport à son rôle

²⁸⁷ La prise en charge des parcelles préaménagées par un EPF par un organisme de logement social permet d'appliquer des minorations importantes sur le coût des terrains et d'améliorer le bilan financier des opérations.

²⁸⁸ Entretien n°40 avec un ancien agent de l'EPF Grand Est, 02/11/2021

historique de gestion des terrains en friche, qui n'impliquait pas toujours de dynamique de projet et de lien étroit aux collectivités²⁸⁹. Dans le cadre du Carreau Wendel, l'EPFL est ainsi intervenu à la fois pour préparer le site à l'aménagement du Musée de la Mine au tournant des années 2000, et pour piloter et co-financer des études sur la poursuite de la conversion autour de 2010. Dans le cadre du Projet de Redynamisation, qui ciblait le centre-ville de Forbach (2016), l'EPF a également piloté deux études. La structure participe enfin au projet de conversion de l'ancien hôpital pour mineurs (Hospitalor) :

« Nous EPF, on est un opérateur foncier, et on est un appui à la collectivité locale. Un projet comme Hospitalor ne peut être fait sans volonté politique forte, puisque l'aménagement intérieur du bâtiment, le choix de programmation, c'est de la responsabilité de la collectivité locale. Nous, ce qu'on a fait sur Hospitalor et qu'on essaye de faire de temps à autre, c'est qu'en termes de marché public, on organise des groupements de commande. C'est-à-dire qu'on va avoir une maîtrise d'œuvre partagée, un certain nombre de prestataires communs avec la collectivité, pour faire les choses ensemble, en même temps et intelligemment. Parce que si chacun travaille dans son coin, deux ans plus tard, on peut avoir des choses pas prises dans le bon sens, pas pertinentes. »

Agent de l'EPF Grand Est, 14/12/2021 (Entretien n°39)

La SEM locale est spécialisée dans l'immobilier d'entreprise et n'intervient pas dans ces projets. L'absence d'un opérateur privilégié et en mesure d'intervenir régulièrement pourrait expliquer les difficultés observées dans la conduite du Projet de Redynamisation, qui ciblait le centre-ville dans les années 2010. Lors de l'enquête menée en 2017, le chef de projet souligne l'intention de réaliser ce projet grâce à un partenariat public privé :

« Pour votre information, il faut savoir que Sarrebruck, beaucoup plus grande et plus dynamique que Forbach, a le même budget que Forbach. Budget public. Et ils font des choses, car tout est public-privé. (...). Nous, on a utilisé la même règle, faire un partenariat-public-privé. On a décidé, avec l'ensemble de nos partenaires, un amorçage de pompe public puis une reprise économique privée »

Agent de la Ville de Forbach, 01/03/2021 (Entretien n°47)

Le projet prévoyait ainsi la mise en place d'une SEM de Redynamisation, grâce au concours de différents acteurs, dont la Caisse des Dépôts, qui cible alors Forbach dans le cadre d'un programme expérimental d'appui aux projets de revitalisation des centres-villes. Cette SEM ne sera finalement jamais mise en place. On peut faire l'hypothèse que cet échec s'explique par une difficulté à mobiliser des acteurs en dehors de la collectivité, de son EPCI et de l'EPF. Il peut également s'expliquer par le changement d'exécutif intervenu en 2020, ou encore par le lancement du programme Action cœur de ville en 2018.

Les ressources institutionnelles faibles de Forbach ne semblent donc pas compensées par la mobilisation d'acteurs variés et complémentaires. L'EPF participe à tous les projets, mais on n'observe pas de mobilisation collective au-delà de cet acteur. Ceci peut s'expliquer par la trajectoire politique spécifique de la Ville et du District puis EPCI de Forbach. Ces deux

²⁸⁹ Entretien n°66 avec un agent de l'EPF de Lorraine, 06/03/2017

structures ont en effet été très accompagnées par les Houillères puis l'État dans le développement urbain de l'agglomération et la conversion à l'après-mine. À l'image de l'interprétation proposée par V. Béal, R. Dormois et G. Pinson (2010) pour expliquer les difficultés dans la mise en place d'une capacité d'action collective à Saint-Étienne, on pourrait donc poser l'hypothèse que ces spécificités historiques ne sont pas favorables à la mise en place de coalitions à Forbach. Depuis les années 1960, la forte intervention des Houillères puis de l'État dans les politiques urbaines n'aurait ainsi pas donné l'occasion au système politico-administratif local de développer des relations avec d'autres acteurs de l'aménagement. Cette faible mobilisation de ressources relationnelles résulte également sans doute du manque d'intérêt de certains acteurs de l'aménagement pour intervenir dans la ville, en raison de son déclin démographique important, et de l'absence d'un acteur de l'économie mixte en mesure d'intervenir dans les projets de la ville. Enfin, la localisation frontalière de la ville rend certainement ces partenariats difficiles. La ville de Sarrebruck est très proche, mais cette proximité n'autorise pas pour l'instant de coopération ou la mobilisation d'acteurs de l'aménagement allemands sur le territoire forbachois. Malgré des tentatives de coopération transfrontalière lancées depuis les années 2000 (création d'un Eurodistrict, projet de création d'une agence d'urbanisme), aucun projet concret n'a permis la mutualisation d'expertise ou l'intervention d'acteurs de l'aménagement de part et d'autre de la frontière.

4.2.5. Des coalitions limitées et instables

À Soissons, Blois et Narbonne, des acteurs s'allient donc de façon complémentaire pour conduire certains projets, le plus souvent sous l'impulsion des gouvernements locaux. Des coalitions d'aménagement diverses sont ainsi observables, mais ont en commun une faible présence d'acteurs privés. La mobilisation de ces ressources relationnelles permet le contournement ou l'atténuation des difficultés rencontrées dans la conduite de certaines politiques urbaines en raison de l'inadaptation des modèles d'action classiques de l'urbanisme aux spécificités démographiques, économiques, sociales et immobilières de ces villes. On constate notamment que des SEM assurent des fonctions de promotion immobilière et que des bailleurs sociaux sont aussi fréquemment mobilisés : ces acteurs permettent donc de produire ou de réhabiliter des logements dans un contexte de faible intérêt des acteurs privés pour des opérations situées dans des friches ou dans les centres-villes. Autrement dit, dans ces trois villes, des ressources relationnelles sont bien mobilisées par les gouvernements locaux, qui impulsent ou participent à des coalitions d'aménagement qui renforcent la capacité d'action politique locale. La montée en puissance des intercommunalités et les rivalités entre municipalités et EPCI créent cependant des ambiguïtés. Ce renforcement de la capacité d'action politique locale ne se fait en effet pas systématiquement en faveur d'un gouvernement urbain cohérent et constitué. Les gouvernements étudiés sont fragmentés et constituent en réalité des structures à plusieurs têtes, qui ont chacune des intérêts divergents et les moyens d'agir en autonomie. La municipalité de la ville-centre, celles des communes périphériques, et enfin l'EPCI, constituent les principaux pôles de ces gouvernements urbains fragmentés, qui poursuivent bien souvent chacun leurs propres agendas, malgré les évolutions législatives récentes. La Figure 118 présente cette fragmentation, et tente de proposer une typologie des partenariats entre acteurs observés sur le terrain, en distinguant différentes configurations :

- Les « coalitions d'aménagement », stables dans le temps et ayant porté plusieurs projets urbains ;
- Les « partenariats ponctuels », qui se mettent en place à l'occasion d'un projet en particulier, mais peuvent participer à déstabiliser les coalitions en place, et à alimenter certains processus comme la périurbanisation ;
- Les situations de « difficulté à mobiliser des ressources relationnelles ».

La coexistence de ces configurations au sein de certains terrains étudiés montre l'instabilité et la fragilité des partenariats observés (Figure 118). Ces résultats rejoignent ceux de travaux sur les coopérations en milieu rural, qui ont montré l'existence de partenariats entre acteurs de l'aménagement souvent précaires et de court terme (Idt, Le Bivic et Pauchon, 2023). On constate ainsi l'existence de coalitions d'aménagement cohérentes et structurées autour de l'EPCI à Soissons ou Narbonne, qui peuvent œuvrer au détriment des intérêts des villes-centres, en raison de conflits avec leurs pouvoirs municipaux. Ces situations posent problème, car dans ces deux villes, les situations de déprise urbaine sont caractérisées par un affaiblissement de la ville-centre, touchée par des pertes de population, un processus de paupérisation et de dégradation de l'environnement urbain. Si la Ville de Soissons semble en mesure de tisser des partenariats ponctuels permettant de faire aboutir des projets urbains dans son centre-ville, une telle dynamique ne s'observe pas dans la Ville de Narbonne, qui peine à mobiliser des ressources relationnelles dans le cadre du projet de revitalisation du centre-ville. Dans d'autres cas, comme à Blois, la bonne intégration intercommunale et la formation d'une coalition d'aménagement entre le gouvernement municipal de la ville-centre, l'EPCI et la SEM n'empêchent pas le maintien de partenariats plus ponctuels autour des municipalités des petites communes périurbaines, qui permettent la poursuite des logiques d'extension urbaines en périphérie. Ces types de partenariats ponctuels ont aussi été observés à Narbonne, où des lotissements périphériques continuent d'être développés sous l'impulsion de petites communes périphériques de l'agglomération (voir chapitre 4, 2.5.2, et chapitre 5, 2.3.2). La fragmentation des gouvernements urbains complique donc la mise en place de coalitions d'aménagement à Soissons, Blois et Narbonne, et montre que la mobilisation de ressources relationnelles est difficile à mettre au profit d'une politique urbaine d'ensemble, cohérente à l'échelle de l'agglomération. À Forbach, la faible diversité des acteurs locaux de l'aménagement rend la mise en place d'une coalition plus difficile. Il apparaît ainsi que la faiblesse des ressources institutionnelles observées dans cette ville est seulement partiellement compensée par des ressources relationnelles.

Figure 118 : Les partenariats entre acteurs observés sur les quatre terrains d'étude des niveaux de coopération variés et des objectifs parfois contradictoires

Coalitions d'aménagement		
<i>Cas d'étude</i>	<i>Acteurs impliqués</i>	<i>Types de projets portés</i>
Soissons	EPCI, SEDA (statut de SEM), EPFLO (EPF local), bailleurs	Projets de conversion de friches dans le centre de l'agglomération Projets d'écoquartiers en extension urbaine
Blois	Ville de Blois, EPCI, SEM 3 Vals, bailleurs	Projets de conversion de friches dans le centre de l'agglomération, dans le cadre d'une politique globale de limitation de l'étalement urbain
Narbonne	EPCI, municipalités périurbaines, EPFO (EPF d'État), bailleurs	Projets de revitalisation des centres anciens des communes périurbaines
Partenariats ponctuels		
<i>Cas d'étude</i>	<i>Acteurs impliqués</i>	<i>Types de projets portés</i>
Soissons	Ville de Soissons, Soissonnaise de l'habitat (statut de SAIEM) Ville de Soissons, Groupe « Global habitat » (issu de la fusion d'entreprises sociales de l'habitat de la région)	Projets de requalification des berges de l'Aisne, initiés par la collectivité à partir des années 1990, en deux phases.
Blois	Municipalités périurbaines, SEM 3 Vals, promoteurs, bailleurs	Projets d'extension urbaine en périphérie
Narbonne	Municipalités périurbaines, promoteurs	Projets d'extension urbaine en périphérie
Difficultés à mobiliser des ressources relationnelles		
<i>Cas d'étude</i>	<i>Acteur(s) cherchant des partenaires</i>	<i>Objectifs des partenariats non concrétisés</i>
Narbonne	Ville de Narbonne	Mobiliser des acteurs de l'aménagement en mesure d'accompagner une politique d'amélioration de l'habitat privé dégradé dans le cadre de la stratégie de revitalisation d'un quartier du centre-ville
Forbach	Ville de Forbach, EPCI, EPF	Mobiliser des acteurs de l'aménagement en mesure d'accompagner une politique d'amélioration de l'habitat privé dégradé dans le cadre de la stratégie de revitalisation du centre-ville

Conclusion du chapitre 6

L'analyse des ressources mobilisées par les gouvernements des villes étudiées permet de mieux appréhender leurs capacités d'action politique. Ces ressources sont à la fois limitées par des déterminants structurels, aussi bien attribuables à la position de ces villes dans la hiérarchie urbaine, qu'aux processus de déclin qui les touchent. Elles sont aussi ancrées dans des logiques très locales, voire contingentes.

On peut ainsi identifier plusieurs spécificités communes aux villes étudiées, qui limitent structurellement leur capacité d'action :

- Les politiques urbaines conduites dans ces villes s'appuient sur des modèles d'attractivité reposant sur des jeux d'acteurs et des équilibres financiers en décalage avec leurs situations démographiques, sociales, économiques et immobilières. La participation d'investisseurs privés et la production d'une rente constituent en effet deux points centraux de ces modèles, qui se heurtent aux caractéristiques immobilières de certains quartiers des villes étudiées. Dans des villes en déclin démographique et économique comme Soissons et Forbach, ce sont aussi les objectifs des projets urbains proposés dans ces modèles qui se heurtent aux réalités locales. Ils donnent lieu à l'adoption de projets urbains surdimensionnés, ou à des blocages dans la phase de conception des projets, qui ne peuvent être pensés que dans une logique d'offre. Les dynamiques de convergence des modèles de politiques urbaines contribuent donc à créer des blocages pour l'action publique, plus ou moins forts selon les villes étudiées (Figure 109)
- Les ressources institutionnelles de ces villes sont contraintes par les politiques d'austérité, et sont souvent insuffisantes pour élaborer, en interne, des projets plus adaptés au contexte local. Face à cette faiblesse, l'État local n'est pas un recours durant cette période, où il subit de nombreuses réformes conduisant à son retrait.
- La mise en place de coalitions d'aménagement est quant à elle contrainte ou bloquée par les difficultés de la coopération intercommunale. Ce point peut être considéré comme structurellement difficile dans les agglomérations des villes moyennes, dont l'une des particularités est de s'organiser autour de villes-centres au poids démographique et économique de plus en plus faible par rapport aux périphéries, du fait des processus de périurbanisation. Ces intercommunalités sont également plus concernées par des réformes territoriales favorisant des fusions qui déstabilisent les équilibres politiques locaux. Ces résultats permettent de souligner certaines spécificités et contraintes propres aux villes moyennes dans la conduite des politiques urbaines, qui font écho aux pistes de recherche proposées par J. Idt, C. Le Bivic, et A. Pauchon (2023) quant à l'existence de formes d'urbanisme différentes selon les territoires. S'ils mettent en lumière les formes particulières de « l'urbanisme rural », je pourrais donc également souligner les particularités de « l'urbanisme des villes moyennes ».

Ces différentes limitations structurelles rendent l'action publique complexe à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne. Elles ne suffisent cependant pas à expliquer les inégales capacités d'action politique observées dans ces villes, qui résultent également de spécificités locales. Les ressources mobilisables pour contourner les blocages, faire aboutir des projets ou orienter les politiques urbaines vers des objectifs plus adaptés aux besoins locaux sont en effet très variables d'une ville à l'autre. Convertir des friches industrielles, lutter contre la dégradation du patrimoine bâti en

centre-ville ou maîtriser l'étalement urbain constituent par exemple des objectifs des politiques urbaines susceptibles de limiter les effets négatifs de la déprise urbaine, mais qui sont inégalement portés dans les villes étudiées. La capacité de certaines villes à conduire ces politiques et la difficulté d'autres villes à les mener semble s'expliquer par des ressources ancrées localement :

- Les ressources institutionnelles sont inégales selon les villes (Figure 113), ce qui semble s'expliquer par leur histoire politique, mais aussi par des logiques contingentes. Blois est ainsi particulièrement dotée en ressources humaines et financières, ce qui pourrait être lié au développement précoce des politiques urbaines locales dans cette ville, à l'opposé de la trajectoire de Forbach. Soissons bénéficie de ressources techniques exceptionnelles au sein de la communauté d'agglomération, où les services sont à même de conduire des projets urbains en régie. Ces ressources institutionnelles sont aussi mises à profit des politiques urbaines selon les priorités politiques locales : à Narbonne, les politiques urbaines ne sont pas au centre du projet politique du maire actuel, alors que cet enjeu est prioritaire à Soissons ou Blois.
- Les ressources relationnelles et la mobilisation d'acteurs multiples autour d'objectifs communs semblent étroitement dépendantes de la coopération intercommunale. Si cette coopération est problématique du fait du poids des villes-centres dans les agglomérations des villes moyennes, les relations entre élus communautaires sont en même temps dépendantes de logiques localisées et historiquement ancrées, variables selon les villes (Figure 115). Le gouvernement intercommunal de Blois est par exemple marqué par un poids faible de la ville-centre typique des villes moyennes, mais la coopération intercommunale fonctionne correctement du fait du jeu politique local. Cette coopération semble déterminante dans la mise en place d'une politique urbaine d'ensemble, appuyée sur des coalitions stables.

Conclusion de la partie 2

Les capacités d'action politique locales inégales de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne permettent d'affiner la compréhension des situations de déprise urbaine et des trajectoires des villes étudiées. Plus précisément, l'analyse de ces capacités permet d'éclairer certains aspects de l'articulation entre les restructurations post-fordistes globales, présentées dans le chapitre 2 de la thèse et les situations de déprise urbaine localisées. De la même façon que l'analyse fine du tissu économique local permet de mieux comprendre la trajectoire économique d'un territoire dans un contexte de restructurations économiques globales (Benko et Lipietz, 1992 ; Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014a), l'analyse des politiques urbaines pourrait donc éclairer la compréhension de certaines dynamiques d'urbanisation localisées, tout en tenant compte d'un contexte de restructurations politiques et d'évolution des modes d'urbanisation global.

Ce positionnement éclaire la compréhension de certains processus, en particulier la périurbanisation, qui, si elle est une forme d'urbanisation héritée de la période fordiste, semble se comprendre également comme dépendante de rapports de forces politiques et locaux. Ces rapports de force sont bien déterminés par des structures politiques et institutionnelles, mais il apparaît que la périurbanisation peut être plus ou moins facilement maîtrisée selon des jeux politiques localisés. La périurbanisation est donc un changement de l'urbanisation global, mais qui a des traductions locales variables et dépendantes des capacités d'action politique locales.

Les processus de déclin observés localement (pertes d'habitants, d'emplois, dégradation du tissu urbain, fragilisation sociale) peuvent eux aussi être plus ou moins facilement maîtrisés ou compensés par les politiques urbaines. La situation de déprise d'une ville se comprend donc au regard de changements structurels et globaux mais elle dépend également des capacités d'action politique locales, qui, si elles-mêmes sont structurellement contraintes, peuvent varier selon des logiques localisées :

- La ville de Forbach est un cas illustratif d'une situation de décroissance urbaine difficilement infléchie par des capacités d'action politique faibles, héritées notamment de la trajectoire historique de cette ville et de sa spécialisation minière.
- La ville de Soissons est un exemple d'une situation de déprise mixte, caractérisée par une stagnation démographique, un déclin de l'emploi, des fragilités sociales, mais un tissu de logements peu vacants. Si les fortes capacités d'action de l'EPCI sont mobilisées dans le cadre de projets d'extension urbaine en périphérie, elles permettent aussi une amélioration du cadre de vie dans la ville-centre (résorption de friches, requalification des berges de l'Aisne). Cet exemple montre que la capacité d'action politique n'est pas fixe et uniquement dépendante d'une trajectoire de déclin urbain, mais que des événements localisés peuvent la faire évoluer. Ici, la montée en compétence au sein de l'EPCI semble étroitement liée à l'émergence d'une coalition d'aménagement organisée autour de cet acteur politique local, qui permet la conduite de politiques urbaines maîtrisant en partie certains processus de dégradation du cadre de vie. L'arrivée d'une nouvelle figure politique à la Ville de Soissons en 2014 est également un événement qui change le jeu politique local, en faveur d'une gouvernance intercommunale plus orientée vers les intérêts de la ville-centre à partir de 2020.

- La fragilisation de Blois est limitée à sa ville-centre. On peut faire l'hypothèse que cette situation de déprise plutôt limitée se comprend au regard des capacités d'action politique particulièrement élevées observées dans cette ville, où une stratégie globale de limitation de l'étalement urbain et de requalification du centre ancien est menée depuis les années 1990.
- Narbonne est une ville dans une situation de déprise mixte, caractérisée par des fragilités sociales et du tissu urbain, mais une croissance démographique et économique. Cette situation est associée à une capacité d'action politique historiquement forte, mais fragmentée par des conflits de gouvernance à l'échelle intercommunale. Ces spécificités politiques pourraient participer à expliquer l'ampleur des dynamiques de croissance urbaine périphériques et l'approfondissement d'inégalités socio-spatiales au sein de l'aire urbaine, peu contraintes par une action politique cohérente.

En 2017, l'annonce du programme Action Cœur de ville et sa mise en place dans les quatre villes étudiées modifie-t-elle les capacités d'action politique et les blocages dans la conduite des politiques urbaines ?

Partie 3 : Action cœur de ville : une nouvelle donne pour les villes moyennes en déprise ?

En France, un abandon progressif des politiques d'aménagement du territoire a été observé à partir de la fin des Trente glorieuses, où les objectifs de rééquilibrage de l'armature urbaine et des niveaux de développement des territoires sont progressivement remplacés par ceux de renforcement de la compétitivité de certains territoires au niveau mondial (Santamaria, 2012 ; Tallec, 2014 ; Taulelle, 2009). Orientés vers des objectifs d'animation sélective du territoire et de métropolisation (Crouch et Le Galès, 2012 ; Galimberti, 2019), ces nouveaux dispositifs ciblent très peu les villes moyennes, qui passent au second plan des politiques nationales spatialisées (Chapitre 2). En juillet 2017, E. Macron annonce le lancement d'une politique publique à destination des villes moyennes. Dans cette partie, on se demande si l'émergence d'une telle politique publique peut constituer un retournement de tendance et un retour des enjeux de redistribution spatiale à l'agenda politique national.

Les deux premières parties de la thèse ont permis d'analyser les restructurations post-fordistes, et notamment celles des systèmes politiques, comme pouvant contribuer aux situations de déprise de certaines villes moyennes. Dans ce cadre, le ralentissement des politiques d'aménagement du territoire et l'accélération de celles de rationalisation du secteur public se comprennent comme concomitantes aux transformations de l'économie, et comme des adaptations à la crise du fordisme (Chapitre 2). Ces évolutions ont pu déstabiliser les bases économiques des villes moyennes spécialisées dans l'industrie manufacturière, mais aussi de celles concentrant des fonctions administratives ou de services publics touchés par des politiques de rationalisation. La focalisation des politiques nationales spatialisées sur le développement sélectif de quelques territoires compétitifs à l'échelle mondiale, notamment métropolitains, n'a pas conduit à une redéfinition politique des rôles territoriaux et économiques des villes moyennes. Alors qu'elles étaient considérées comme des niveaux essentiels d'une armature urbaine équilibrée, favorisant l'accès à l'emploi, aux services publics, administratifs et aux équipements à un niveau infrarégional dans la période fordiste et aménagiste, les villes moyennes deviennent secondaires dans les politiques nationales spatialisées post-fordistes, qui priorisent les enjeux de développement économique et de métropolisation. L'objectif de cette partie est de placer le programme Action cœur de ville en perspective avec ces évolutions des politiques publiques, et de s'interroger sur la possibilité qu'il constitue une « nouvelle donne » pour les villes moyennes en déprise. Ainsi, la formulation d'une politique à destination des villes moyennes est-elle le signe d'un renversement des politiques nationales spatialisées, d'un retour aux logiques aménagistes et redistributives dans les politiques nationales spatialisées ? Comme cela a été le cas pour les politiques d'aménagement du territoire, le ciblage des « villes moyennes » implique-t-il une réaffirmation d'une vision d'ensemble de l'armature urbaine et d'un rôle économique et territorial des villes moyennes ?

Ce questionnement implique de parvenir à qualifier le programme Action cœur de ville et son caractère de rupture. À ce titre, les travaux de N. Brenner (2004) sur l'évolution des politiques

nationales spatialisées de différents pays européens et l'émergence de nouvelles formes d'action publique territorialisées propres à la période post-fordiste seront remobilisés. Dans son ouvrage, l'auteur décrit le glissement des objectifs des politiques nationales spatialisées depuis des objectifs keynésiens d'égalisation et d'équilibrage des territoires, vers une priorisation de la compétition et d'un développement sélectif et différencié des territoires. Il étudie la redistribution des pouvoirs associés à ces changements, et l'évolution de modes d'intervention centralisés vers des logiques de décentralisation et de fragmentation institutionnelle où l'État joue un rôle d'animateur de la compétition territoriale (*rescaling*). En partant de ce cadre théorique, il s'agit de s'interroger sur la façon dont le programme Action cœur de ville illustre des recompositions de ce système politique, que N. Brenner (2004) désigne parfois comme des « systèmes d'aménagement métropolisés-rééquilibrés »²⁹⁰ (p.229) ou un « *Rescaled competition state regime (RCSR)* »²⁹¹ (p. 261). Cette qualification du programme Action cœur de ville (ACV) vise à mieux appréhender la manière dont il pourrait constituer une « nouvelle donne » pour les villes moyennes en déprise.

Pour mener cette caractérisation, l'étude des modalités de la remise à l'agenda de la question des villes moyennes au cours des années 2000 et 2010 paraît déterminante. La mise à l'agenda est un processus qui a été étudié en sciences politiques, et qui permet d'éclairer le contexte politique et la médiatisation de problèmes ayant conduit à l'élaboration d'une politique publique (Hassenteufel, 2010 ; Lascoumes et Le Galès, 2018 ; Muller, 2018). Une telle analyse permet donc de replacer l'annonce du programme ACV dans une suite d'événements et une conjonction d'enjeux et d'intérêts d'acteurs, afin de mieux saisir de quelle manière elle résulte d'une remise en cause du *Rescaled competition state regime* (Brenner, 2004). En complément, l'analyse des objectifs et de l'architecture du programme ACV visent à le positionner par rapport à d'autres politiques nationales spatialisées et plus largement par rapport aux principes primant dans l'intervention territoriale de l'État. Dans la période récente, cette intervention a en effet été marquée par des logiques de rationalisation et d'austérité. Il s'agit de privilégier des interventions ciblées, pour éviter un saupoudrage des investissements et respecter la contrainte budgétaire (Béal, Epstein et Pinson, 2015 ; Epstein, 2004, 2013a). Le *New public management* constitue un cadre d'action privilégié, permettant de favoriser cette rationalisation de l'action publique par l'introduction d'outils et de pratiques parfois inspirés du secteur privé (évaluation, mesure de performance, etc.), qui favorisent la restructuration des administrations de l'État par des réformes (Bezes, 2009 ; Bezes et Le Lidec, 2010 ; Pollitt et Bouckaert, 2011), et transforment le fonctionnement des politiques publiques (Bezes, 2017 ; Epstein, 2013b ; Galès et King, 2017). En complément de cette analyse « par le haut » du programme ACV, l'étude de la mise en œuvre de cette politique publique et de ses premiers effets locaux à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne permet de préciser sa caractérisation. La mise en œuvre des politiques publiques constitue une approche complémentaire à celle par la mise à l'agenda et le *policy design*, qui vise à étudier « l'atterrissage » local et ses incidences sur les objectifs et résultats d'une politique publique (Hassenteufel, 2011 ; Lascoumes et Le Galès, 2018). Cette approche permet d'interroger les évolutions des ressources à disposition des villes ciblées par le programme, et

²⁹⁰ “metropolitanized-rescaled spatial planning systems”

²⁹¹ Expression difficilement traduisible, mais qui se rapproche de l'idée d'un « régime de compétitivité et de *rescaling* de l'État » (*rescaling* au sens de l'auteur, voir Chapitre 2)

donc de leurs capacités d'action politique locales. Il s'agit également de saisir les éventuels effets différenciés du programme selon les villes afin de questionner son caractère redistributif ou au contraire sélectif.

Cette partie repose sur un matériau empirique qu'on peut séparer en deux ensembles distincts. D'abord, une enquête sur la mise à l'agenda et l'élaboration du programme au niveau national s'appuie sur des méthodes d'observation, d'analyse documentaire et d'entretiens semi-directifs. L'accueil à la Banque des territoires²⁹² et au CGET-ANCT au cours d'un stage de fin d'études puis du doctorat ont en effet permis d'observer les préoccupations de ces acteurs et de leur réseau pour les villes moyennes et d'assister à des réunions lors de l'élaboration et du lancement du programme Action cœur de ville. Entre 2017 et 2020, ma présence dans ces deux structures m'a permis de m'imprégner de certains enjeux, sans pour autant formaliser un protocole de recherche, car je ne pensais pas produire une analyse approfondie du programme dans le cadre de ma thèse (Introduction générale). Au sein de la Banque des territoires, un protocole de collecte de données plus formalisé a été mis en place et utilisé lors de mes moments de présence en 2020 et 2021 (au total, environ 5 mois sans compter les périodes de confinement). Durant cette phase, j'ai rédigé un carnet de terrain pour consigner mes remarques sur des réunions ou des échanges plus informels avec les membres de l'équipe chargés du déploiement du programme Action cœur de ville. J'ai aussi conduit des entretiens semi-directifs avec ces personnes, afin d'échanger sur leur travail quotidien et leur vision de la Banque des territoires et du programme ACV (grille en annexe 4,4.1). Dans cette phase, j'ai aussi pu consulter des documents internes liés au programme et réutiliser des notes prises dans le cadre de réunions d'équipe depuis 2018. En 2021, des entretiens semi-directifs approfondis auprès d'acteurs de la Banque des territoires, de l'ANCT mais aussi d'autres structures impliquées dans la conception et le pilotage du programme²⁹³ ont également été réalisés²⁹⁴. Leur conduite a été fortement influencée par les spécificités de mon parcours doctoral : parmi les neuf acteurs rencontrés, quatre sont des personnes que je connaissais depuis le début de la thèse, et cinq sont des personnes avec lesquelles j'ai été mise en relation grâce à leur réseau. Les personnes rencontrées ont toutes été impliquées dans l'élaboration et/ou le pilotage du programme Action cœur de ville au niveau national. Elles sont pour la plupart diplômés en sciences politiques ou en géographie et aménagement, et certaines d'entre elles sont également fonctionnaires de grands corps d'État. Étant donné le faible nombre d'acteurs ayant participé à ce type de mission au sein des différents organismes étudiés, les règles de protection des données personnelles ne permettent pas de préciser dans le détail leurs fonctions et leur parcours²⁹⁵. À cette enquête nationale sur le programme Action cœur de ville s'ajoute une enquête « locale ». Celle-ci s'appuie sur des entretiens réalisés en 2021²⁹⁶ auprès des préfetures départementales, régionales et des directions régionales de la Banque des territoires auxquelles était rattachée chacune des quatre villes étudiées dans la thèse (Soissons, Forbach, Blois et Narbonne) (grille en

²⁹² Direction de l'établissement public Caisse des dépôts et consignations

²⁹³ Conseil général de l'environnement et du développement durable au sein de l'Inspection générale des finances (CGEDD-IGF), Anah, Action logement

²⁹⁴ 9 entretiens (grilles en annexe 4, 4.2).

²⁹⁵ A moins d'un accord de l'enquêté (1 entretien sur 9)

²⁹⁶ 11 entretiens (grilles en annexe 4., 3.2.)

annexe 4, 3.2). Ce matériau plus « local » est complété par les réponses à des questions portant sur le programme ACV, posées aux acteurs locaux de l'aménagement lors des enquêtes sur les politiques urbaines de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne (grilles d'entretien en annexe 4, 3.1). Les agents des collectivités chargés du programme ACV ont notamment été rencontrés.

Ces outils théoriques et matériaux empiriques seront mis en perspective dans les deux derniers chapitres. Le chapitre 7 appréhende le programme Action cœur de ville au niveau national, à travers une étude du processus de mise à l'agenda, de l'élaboration du programme et de son architecture générale. Le chapitre 8 s'intéresse à la mise en œuvre du programme à l'échelle locale et interroge ses effets sélectifs.

Chapitre 7 : Un retour de l'État dans les villes moyennes ?

L'annonce du programme Action cœur de ville semble paradoxale au regard des évolutions contemporaines des politiques nationales spatialisées, orientées prioritairement vers la métropolisation et le renforcement de la compétitivité de quelques territoires sur la scène mondiale (Brenner, 2004). Pour tenter d'éclairer ce paradoxe et la manière dont cette annonce pourrait marquer une « nouvelle donne » pour les villes moyennes en déprise, ce chapitre propose une analyse détaillée des événements ayant conduit au lancement de cette politique publique et de ses principales modalités de fonctionnement.

Alors que les politiques ciblant les villes moyennes dans leur ensemble avaient disparu depuis la fin des Trente glorieuses (Chapitre 2), l'émergence du programme Action cœur de ville pourrait suggérer un retour des préoccupations pour le rééquilibrage de l'armature urbaine française. Si les Contrats de villes moyennes répondaient à ce type de préoccupations dans les années 1970, dans une phase des politiques nationales spatialisées aménagistes ayant pour objectif central l'égalisation des niveaux de développement des territoires (Brenner, 2004), ce type de politique a ensuite progressivement disparu au profit d'une focalisation sur l'impulsion d'un développement différencié des territoires (*ibid.*). Le retour d'une politique des villes moyennes semble donc à contre-courant des politiques nationales spatialisées contemporaines, ce qui interroge sur ses objectifs et sur les préoccupations qui ont suscité l'émergence du programme. La mise en place de cette politique est aussi surprenante au regard du contexte d'austérité budgétaire post-crise de 2008 (Adisson et al., 2021 ; Galès et King, 2017 ; Le Lidec, 2020), qui semble défavorable à un retour à ce type de logiques d'aménagement keynésiennes.

L'objectif de ce chapitre est d'éclaircir ces paradoxes à partir d'une analyse approfondie de cette politique publique et de son émergence s'appuyant sur des outils théoriques issus de la sociologie de l'action publique. Créés pour déconstruire les discours sur la rationalité des acteurs politiques (leurs actions seraient avant tout des réponses proportionnelles à la gravité des problèmes) (Hassenteufel, 2010 ; Muller, 2018), ces outils théoriques seront particulièrement utiles pour analyser le programme ACV et interroger son caractère de rupture. On verra dans ce cadre que celui-ci relève avant tout du discours, et que cette politique publique ne remet pas vraiment en cause les objectifs prégnants dans l'action territoriale de l'État, qui restent orientés vers la compétitivité et la métropolisation, dans un contexte de renforcement continu de la contrainte budgétaire.

La présentation des grandes étapes de la mise à l'agenda montre que l'annonce du programme ACV se place dans un contexte de médiatisation d'enjeux d'inégalités territoriales étroitement liés aux effets des logiques de compétitivité et de rationalisation du secteur public (1.). Malgré ce contexte d'émergence du programme, l'analyse du *policy design* et des principaux objectifs de cette politique publique montrent que celle-ci ne remet pas fondamentalement en cause les logiques des politiques nationales spatialisées contemporaines (2.).

SOMMAIRE DU CHAPITRE 7

1. Le retour des villes moyennes sur l'agenda politique national	383
1.1. La construction d'un problème public <i>autour</i> des villes moyennes	384
1.1.1. <i>Un climat de tensions entre l'État et les collectivités locales des villes moyennes, produit par un continuum de réformes défavorables aux élus locaux</i>	384
1.1.2. <i>De la médiatisation des enjeux de limitation de l'étalement commercial en périphérie à celle d'une dévitalisation des centres-villes des villes petites et moyennes</i>	388
1.2. La reconnaissance et l'appariement du problème à des réponses politiques par les biais de dispositifs expérimentaux	390
1.2.1. <i>Les mesures en faveur des centralités rurales puis des villes moyennes proposées à la fin du mandat de F. Hollande : « éviter le blâme » (Béal, 2023).</i>	390
1.2.2. <i>La mise en place progressive d'une offre de la Caisse des Dépôts adaptée aux villes petites et moyennes et aux territoires ruraux</i>	395
1.3. L'émergence et la construction d'un Plan pour les villes moyennes	398
1.3.1. <i>Un agenda politique plus ouvert à la possibilité d'une politique publique ciblant les territoires ruraux ou les villes petites et moyennes</i>	400
1.3.2. <i>La mobilisation des élites technocratiques et la première annonce (été 2017) : une convergence des courants des policiers et des politics (Kingdon, 1984)</i>	400
1.3.3. <i>La prise en compte croissante des inégalités territoriales : une nouvelle facette des politiques nationales spatialisées du « néolibéralisme tardif » (Béal, 2023 ; Della Porta, 2017 ; Della Porta, Keating et Pianta, 2021) ?</i>	403
2. Action cœur de ville : un retour aux logiques d'aménagement du territoire ?	405
2.1. L'élaboration du programme Action cœur de ville et la mise à distance des enjeux de redistribution spatiale	405
2.1.1. <i>Une politique nationale ciblant « toutes les villes moyennes » : l'abandon d'une géographie prioritaire et une sélection des villes aux critères flous</i>	406
2.1.2. <i>Une politique de soutien à la mise en place de projets locaux de revitalisation du centre-ville</i>	408
2.2. Les principes de fonctionnement du programme ACV : une forme de continuité plutôt qu'une rupture	412
2.2.1. <i>Une « politique constitutive » et non un retour à des logiques « redistributives » (Hassenteufel, 2011)</i>	412
2.2.2. <i>Une poursuite des dynamiques d'agencification et de diversification des financements entamée avec le Programme national de rénovation urbaine ?</i>	413
2.2.3. <i>Un programme imprégné par la contrainte budgétaire</i>	417
2.3. Un programme « partenarial » permettant de redéfinir la place de l'État dans les politiques nationales spatialisées ?	419
2.3.1. <i>Les rapports entre l'État et les « partenaires » du programme</i>	419
2.3.2. <i>La montée en puissance de deux groupes financiers d'intérêt public : Action logement et la Caisse des Dépôts-Banque des territoires</i>	421
2.4. Une politique complémentaire et compatible avec les modèles de compétitivité et de différenciation territoriale	427

1. Le retour des villes moyennes sur l'agenda politique national

L'objectif principal du programme ACV est de mettre en place un cadre contractuel et financier favorable à l'émergence ou au renforcement de projets locaux de revitalisation du centre-ville dans les villes moyennes. Il s'agit dans cette première section de retracer les principales étapes de l'émergence de cette politique publique. Pour tenter d'éclairer le processus complexe de mise à l'agenda de la question des villes moyennes, on emprunte certaines notions à la sociologie de l'action publique et aux *Public policy analyses*, afin de construire une analyse séquentielle retraçant les principales étapes de la « carrière » ou de la « trajectoire » d'un problème public (Cefaï, 1996 ; Lascoumes et Le Galès, 2018). Cette analyse approfondie du contexte d'émergence du programme Action cœur de ville se veut néanmoins complémentaire à une approche plus structurelle de l'action territoriale de l'État, adoptée jusqu'ici (Chapitre 2). Il s'agit, en entrant davantage dans le détail des processus de mise à l'agenda, de donner un sens à ce qui apparaît à première vue comme une politique de rupture avec les logiques actuelles des politiques nationales spatialisées.

L'analyse en termes de mise à l'agenda donne en effet un vocabulaire, des outils théoriques et méthodologiques pour mieux comprendre les événements conjoncturels, les jeux d'acteurs et la part de contingence contribuant à expliquer le lancement d'une politique publique (Hassenteufel, 2010 ; Muller, 2018). Elle permet de retracer non seulement les processus par lesquels un sujet devient prioritaire et objet d'action pour des acteurs politiques, mais aussi ceux qui amènent au choix d'une solution particulière parmi d'autres pour répondre à un problème et construire une politique (Hassenteufel, 2010 ; Kingdon, 1984, chap. 9). La notion de « construction d'un problème public » implique qu'un fait social peut devenir prioritaire pour un gouvernement du fait de la mobilisation collective de divers acteurs et de processus de médiatisation, souvent étroitement liés (Cefaï, 1996). L'intérêt des acteurs au pouvoir entre également en ligne de compte, la priorisation d'un sujet s'expliquant également par des logiques de légitimation du pouvoir en place (Hassenteufel, 2010 ; Lascoumes et Le Galès, 2018). Les interactions entre ces différents acteurs et intérêts induisent des reformulations dans la compréhension du problème et des réponses possibles (Hassenteufel, 2010 ; Lascoumes et Le Galès, 2018). Lorsqu'un problème public est reconnu et pris en main par les acteurs publics, il s'institutionnalise, dans un processus qui peut faire évoluer l'analyse des causes et des réponses possibles (Cefaï, 1996). Des solutions alors sont reconnues comme des réponses à un problème, alors même qu'elles n'ont parfois pas été imaginées pour répondre à ce problème en particulier, ou qu'elles ne sont pas les plus adaptées pour y répondre (Kingdon, 1984).

On peut ainsi faciliter l'analyse de la mise à l'agenda de la question des villes moyennes et de l'émergence du programme Action cœur de ville par la mise en avant de différentes étapes. Cette analyse séquentielle décrit la carrière (ou trajectoire) politique de la question des villes moyennes à la fin des années 2010, depuis la construction d'un problème public (1.1.), à son institutionnalisation et sa reconnaissance progressive par des acteurs politiques (1.2.), jusqu'à l'élaboration d'un programme d'action publique dédié (1.3.).

1.1. La construction d'un problème public *autour* des villes moyennes

Les travaux de sociologie de l'action publique soulignent que les processus de mise sur agenda s'amorcent par une phase de « construction d'un problème public » (Hassenteufel, 2010 ; Lascoumes et Le Galès, 2018). Ces approches insistent sur le fait que les politiques publiques ne constituent pas des réponses rationnelles à des problèmes objectifs. Elles correspondent plutôt à des réponses à certains problèmes, rendus publics par un processus de construction, qui implique la mobilisation d'acteurs et la mise en récit du problème, de ses causes et des raisons pour lesquelles il faudrait y répondre par une action politique.

Les quelques années qui précèdent l'annonce du programme ACV sont marquées par une montée en puissance de la question des inégalités territoriales dans le débat public. Un problème public se construit ainsi progressivement « autour » des villes moyennes, c'est-à-dire que celles-ci ne sont pas systématiquement centrales dans ces discours, mais elles font partie des territoires qui focalisent l'attention, aux côtés des espaces ruraux, des petites villes et des bourgs. La notion de ville moyenne apparaît fréquemment, mais est peu définie, et les enjeux médiatisés sont peu à peu associés à un problème plus large de fracture entre les métropoles et le reste du territoire, dans une vision duale, où les difficultés des villes moyennes représentent l'une des dimensions de la fracture.

1.1.1. Un climat de tensions entre l'État et les collectivités locales des villes moyennes, produit par un continuum de réformes défavorables aux élus locaux

La mobilisation des associations d'élus locaux paraît centrale dans la construction d'un problème public autour des villes moyennes. Les années 2010 sont marquées par des tensions dans les relations entre les élus locaux et les gouvernements successifs, qui ont été l'occasion de formuler des difficultés qui ont sans doute contribué à l'émergence du programme ACV en 2017. Celles-ci sont d'abord liées à la réduction des transferts financiers de l'État vers les collectivités locales et aux transformations de la fiscalité locale (Adisson et al., 2021 ; Le Lidec, 2020). Les années 2000 sont ainsi marquées par des pressions très fortes des associations d'élus locaux pour limiter les mesures de réduction des dotations – celles-ci s'imposent néanmoins dans le contexte post-crise de 2008, favorable à la poursuite de politiques d'austérité encouragées par l'Union européenne (Le Lidec, 2020). Les rapports annuels et communiqués²⁹⁷ de presse de la Fédération des maires des villes moyennes (renommée depuis lors Villes de France) sur les finances des villes moyennes témoignent de cette mobilisation des associations d'élus. Ces rapports alertent notamment sur la situation financière de plus en plus dégradée de ces villes :

« Le remplacement effectif de la taxe professionnelle pour les entreprises dès l'an prochain par une nouvelle contribution économique territoriale, la réouverture du chantier de la révision des valeurs locatives et la dégradation prévisible de l'évolution des concours financiers de l'État

²⁹⁷ FMVM, Communiqué, 27/04/2009, « Réforme de la Taxe professionnelle : les élus fermement attachés au maintien d'un lien fiscal entre territoires et entreprises » ; FMVM, Communiqué, 16/12/2010, « Finances locales : Les villes moyennes en difficulté pour boucler les budgets 2011 » ; FMVM, Communiqué, 14/09/2011, « Finances locales : l'asphyxie menace les villes moyennes »

bouleversent l'autonomie financière et fiscale des villes moyennes et de leurs intercommunalités.

En dépit de ces changements, la situation financière des villes moyennes observée en 2008 reste équilibrée mais les voyants sont au rouge... Les villes moyennes voient en effet leurs dépenses de fonctionnement progresser plus rapidement que leurs recettes, ces dernières étant victimes de la chute des droits de mutation et des compensations fiscales.

Cet effet de ciseau caractéristique de la dégradation des finances des villes moyennes ne cesse de s'aggraver. Depuis les grandes lois de décentralisation, jamais l'épargne brute des villes moyennes n'avait enregistré deux années consécutives de recul, cela est arrivé en 2007 et en 2008. »

FMVM, Extrait de l'éditorial du rapport « Finances des villes moyennes » de 2009, p.3

Durant cette période, l'association se fait également le relais d'autres préoccupations. Elle finance, avec le soutien de la Caisse des Dépôts, un rapport sur l'érosion de l'offre de santé des villes moyennes²⁹⁸, qui souligne la nécessité de réaffirmer ce type de ville comme un « échelon pivot en matière sanitaire et médico-social » (avant-propos à la synthèse de l'étude). Autour de 2012, un manifeste de l'association intitulé « Tous les territoires ont droit à la santé » est publié à ce sujet. Plus largement, plusieurs communiqués alertent à cette période sur les risques associés aux fermetures de services publics menées dans le cadre de la RGPP²⁹⁹ et sur la dégradation des services ferroviaires³⁰⁰. Des rapports et communiqués sur les intercommunalités des villes moyennes sont également publiés³⁰¹ et soulignent les risques associés à l'élargissement continu des EPCI des villes moyennes et à la répartition des pouvoirs au sein des bureaux communautaires. En 2015, un manifeste est réalisé pour formuler des revendications à ce sujet et peser dans les débats sur les réformes territoriales en cours. Les critiques formulées par l'association sont alors fortes :

« (...) l'extension des périmètres pose parfois des problèmes politiques importants et la gouvernance d'ensembles plus importants doit être revue : comment accepter, par exemple, que les villes centres puissent être pour des raisons politiques exclues des bureaux communautaires dans certains cas ? Des cas d'alliance de communes rurales contre la ville-centre, la méfiance des villes vis-à-vis des métropoles, la création d'EPCI « défensifs » et la difficulté à mutualiser les charges – y compris fiscales – entre l'ensemble des communes, sont autant de défis à relever, avant d'aller plus loin. Plus fondamentalement, la ville-centre est souvent la commune qui offre le plus de services aux populations sur le territoire de l'EPCI et celle qui,

²⁹⁸ Haas, S., Vigneron, E., 2008. « Les villes moyennes et la santé », La documentation française. Rapport sollicité par la Caisse des dépôts et la FMVM.

²⁹⁹ FMVM, Communiqué, 07/05/2008, « Révision générale des politiques publiques : Les maires des villes moyennes demandent à être pris en compte » ; FMVM, Communiqué, 24/07/2008, « Restructurations militaires : Quels moyens pour la reconversion ? »

³⁰⁰ Villes de France, Communiqué, 24/03/2015, « Trains d'équilibre du territoire - Villes de France craint un système ferroviaire à deux vitesses » ; FMVM, Communiqué, 22/04/2015, « Alerte sur les dessertes ferroviaires - Villes de France se mobilise sur les trains Intercités » ; Villes de France, Communiqué, 26/05/2015, « Villes de France demande un débat national sur l'avenir du ferroviaire » ; Villes de France, Communiqué, 08/03/2016, « Sauvons nos grandes lignes ferroviaires ! Les propositions de Villes de France »

³⁰¹ FMVM, 2010, « Observatoire de l'Intercommunalité des Villes Moyennes : synthèse » ; FMVM, 2010, « Observatoire de l'Intercommunalité des Villes Moyennes : volet financier » ; Villes de France, 2015, « Observatoire de l'Intercommunalité des Villes Moyennes »

dans le même temps, contribue le plus à leur financement. La question des charges de centralité reste à régler et il ne serait pas acceptable que la réforme, annoncée, de la DGF, fasse écho à des revendications déplacées de DGF unique par habitant qui nieraient ou réduiraient la prise en compte de ces charges. »

Villes de France, 2015, Manifeste « Intercommunalités : réformons la réforme ! ».

L'ensemble de ces discours reflète les tensions entre les élus locaux et le gouvernement à la fin du mandat de F. Hollande, après plusieurs années consécutives de baisse des dotations et de multiplication de réformes territoriales, des services publics et de l'administration. Les difficultés de la gouvernance intercommunale et la nécessité d'adapter le fonctionnement des EPCI aux villes moyennes sont notamment exprimées. Ces différentes prises de position de l'association sont à remettre en perspective avec un contexte des années 2000 et 2010 marqué par la montée en puissance des associations d'élus et d'un discours critiquant le manque d'attention politique portée aux villes petites et moyennes et aux espaces ruraux et la multiplication de réformes qui contribuent à la réduction continue de leurs moyens (Béal, 2023)³⁰².

Au cours des années 2010, plusieurs événements ayant pris place dans les villes étudiées témoignent également de la mobilisation d'élus locaux pour médiatiser certaines des difficultés qu'ils rencontrent alors et interpeller le gouvernement. Ces formes d'action ont sans doute également participé à la construction d'un problème public autour des villes moyennes. À Soissons et à Narbonne, des manifestations d'élus ont par exemple eu lieu pour marquer leur volonté d'améliorer l'aménagement ferroviaire ou autoroutier et l'accessibilité de ces villes. En 2013, la manifestation de Narbonne réunit des élus du gouvernement intercommunal au sujet de la gare TGV de Montredon-Corbières³⁰³, dont la réalisation, évoquée depuis les années 1990, est encore incertaine aujourd'hui³⁰⁴. À Soissons, les élus ont également manifesté pour obtenir un élargissement de la Nationale 2 (passage à deux fois deux voies, travaux finalement entamés en 2013). Le raccordement de la ville à Roissy par voie ferroviaire est un autre enjeu actuellement porté par la communauté d'agglomération³⁰⁵. L'agent soissonnais rencontré, qui se remémore ces différentes mobilisations, souligne rétrospectivement qu'elles sont associées à un sentiment plus large d'abandon :

« Il y avait un peu la même chose qu'on sentait, au début des années 2010, et qui est une pensée et une vision très partagée, ici aussi : l'idée qu'il n'y en a que pour les métropoles, et qu'on oublie les villes moyennes et les territoires ruraux. Ça, c'était quelque chose qui énervait profondément les élus, ici, en disant : comme partout, on paye les impôts, en plus, les entreprises se cassent de notre territoire, même les services publics s'en vont (il y avait la fermeture de la Caserne du parc Gouraud, une partie du service des impôts... enfin bref tous les services publics d'État surtout, qui fermaient les uns après les autres), donc il y avait

³⁰² Je remercie Vincent Béal pour le partage de son mémoire d'Habilitation à diriger des recherches *Les politiques du déclin urbain. Gouverner des territoires différenciés* (2023), qui traite de sujets proches de ceux abordés dans ce chapitre et dont les analyses ont permis d'éclairer mes résultats de recherche.

³⁰³ *L'indépendant*, 03/07/2013. « Les élus manifestent pour défendre la ligne à grande vitesse »

³⁰⁴ Entretien n°15 avec un agent de la CA de Narbonne, 25/06/2021

³⁰⁵ Entretien n°2 avec un agent de la CA de Soissons, 25/05/2021

vraiment l'idée : vis en métropole ou crève, quoi, en gros, et de ne plus recevoir que des miettes pour survivre. »

Agent de la CA de Soissons, 25/05/2021 (Entretien n°2)

À Forbach, l'enquête réalisée en 2017 a également permis de saisir ce type de discours, visible dans ce passage d'un entretien avec un agent de la communauté d'agglomération :

« Au niveau national, on est aujourd'hui dans une sorte de fracture entre les territoires métropolitains et le reste de la France, je vais l'appeler volontairement comme ça. On est quand même dans une idée de fracture : économique, démographique, sociale... et j'en passe et des meilleures. (...) Ce constat de fracture n'apporte pas de solution. Qui pourrait dire aujourd'hui... c'est sûr, l'idée serait de dire : il faut redistribuer la richesse des métropoles dans les autres territoires. Vaste sujet politique ! Et nous, il ne nous appartient pas, en tant que collectivité. On est parti de la question, on n'est pas juge. C'est quand même l'État qui a la compétence au niveau national. Bref, donc on doit faire avec cette idée de fracture, de seconde zone entre guillemets, sans forcément avoir la réponse à tout sur cette question. »

Agent de la CA de Forbach 02/03/2017 (Entretien n°46)

Les années 2000 et 2010 sont ainsi marquées par la montée de discours soulignant les effets défavorables des réformes et de politiques de rationalisation du secteur public sur les villes moyennes, portés par l'association d'élus des villes moyennes ainsi que par les élus et agents des villes étudiées. À Soissons et Forbach, les extraits d'entretiens ci-dessus reflètent également la condamnation d'une « fracture » territoriale entre les métropoles et le reste des territoires. Ceci témoigne d'une autre dimension du récit en cours de construction sur les problèmes rencontrés dans les villes moyennes au cours des années 2010. Ces discours semblent peu relayés de façon explicite par Villes de France, qui positionne rarement les villes moyennes par rapport aux métropoles et ne reprend pas le vocabulaire de la « fracture » dans les rapports et communiqués de presse publiés à cette période. En France, la notion de « fracture » prend une place dans le débat public dès 1995, dans le cadre de la campagne de Jacques Chirac aux élections présidentielles, où elle est mobilisée pour souligner le risque de sentiment d'abandon d'une frange de la population, assez peu définie. Le terme est peu employé dans les années qui suivent, mais réapparaît à partir des années 2000 dans les publications de Christophe Guilluy. Cet essayiste formé en géographie emploie alors la notion pour commenter son *Atlas des fractures françaises* (2000), et souligner une rupture entre les métropoles et le reste des territoires. Son discours, au départ peu relayé, devient de plus en plus populaire à partir des années 2010, du fait de la multiplication d'articles de presse et de la mention de ses travaux dans des discours politiques (Warnant, 2023). Les travaux de C. Guilluy peuvent dès cette période être rapprochés de l'essai, en raison de la quasi-absence de matériau empirique. L'auteur construit en particulier la notion de « France périphérique » pour désigner à la fois une frange de la population et du territoire national abandonnée. Dans son discours, cet ensemble se situe en rupture avec les métropoles multiculturelles, dont les banlieues capteraient toute l'attention politique (Epstein et Kirszbaum, 2019). Les deux extraits d'entretiens précédents témoignent de la diffusion très forte de cette vision duale du territoire français dans les années 2010. La prégnance de ces discours dans le débat public constitue donc une toile de fond qui influence la compréhension des

problèmes rencontrés dans les villes moyennes, progressivement interprétés comme un préjudice et un manque de reconnaissance politique subis par rapport aux métropoles.

Ces mécanismes de formulation d'un préjudice, de catégorisation de « victimes » et de « responsables » constituent une phase essentielle des processus de construction des problèmes publics documentés en sociologie de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2018). D. Cefaï a particulièrement étudié ces mécanismes et souligne que l'interprétation et la formulation de causes sont des processus clés, par lesquels des inquiétudes ou préoccupations isolées se muent en « dispositifs argumentatifs » (Cefaï, 1996, p. 58). Ces processus ont souvent lieu dans différents contextes ; ils peuvent être très étroitement liés à la mobilisation collective d'acteurs, et sont parfois produits par des « acteurs spécialisés ». Dans ce modèle d'analyse, la trajectoire d'un problème public et sa reconnaissance sont fortement liées à ces processus d'interprétation et de reformulation des problèmes (*ibid.*). Pour le cas des villes moyennes, on constate donc qu'un problème public est d'abord médiatisé et formulé par des élus locaux et des associations d'élus locaux, puis progressivement recadré dans les écrits de C. Guilluy, largement relayés au milieu des années 2010.

1.1.2. De la médiatisation des enjeux de limitation de l'étalement commercial en périphérie à celle d'une dévitalisation des centres-villes des villes petites et moyennes

Ce lien entre difficultés rencontrées dans les villes moyennes et fracture territoriale s'opère également par la médiatisation des difficultés commerciales observées dans leur centre-ville. Ces problèmes sont en effet peu à peu interprétés comme un symptôme ou un révélateur de leur abandon politique. En France comme dans de nombreux autres pays (Japon, pays d'Europe et Amérique du Nord), le recul du commerce indépendant au profit des grandes enseignes provoque un phénomène de croissance de la vacance commerciale dans les centres-villes de certaines villes (Buhnik, 2018 ; Delage et al., 2020 ; Madry, 2013, 2016). Dans les métropoles, ces transformations sont compensées en partie par des dynamiques inverses de diversification des commerces, souvent concomitantes des processus de gentrification (Delage et al., 2020). Les villes petites et moyennes résistent pour la plupart moins facilement à ces transformations, et certaines d'entre elles sont particulièrement fragilisées (Buhnik, 2018 ; Delage et al., 2020). À partir du milieu des années 2010, on constate une médiatisation croissante de ces enjeux. Celle-ci semble notamment portée par l'association d'élus « Assemblée des communautés de France » (AdCF)³⁰⁶, qui réunit des intercommunalités situées hors des grandes villes³⁰⁷. L'AdCF publie en 2011 une étude sur l'urbanisme commercial³⁰⁸, dans le contexte d'un projet de loi sur le sujet. L'étude porte sur les actions des intercommunalités en matière d'urbanisme commercial et les évolutions de la législation. Elle souligne les risques associés à la faible régulation des implantations commerciales périphériques : dégradation du paysage des entrées de ville, risque de bulle spéculative, et effets négatifs sur les centres-villes et les commerces indépendants. La Loi de Modernisation de l'Économie (2008), qui assouplit les possibilités de blocage des

³⁰⁶ Renommée Intercommunalités de France en 2021

³⁰⁷ Ces dernières sont organisées dans une association d'élus spécifiques, l'Association des communautés urbaines, renommée récemment France urbaine.

³⁰⁸ AdCF, 2011, « Urbanisme commercial : une implication croissante des intercommunalités mais un cadre à repenser »

autorisations d'implantation commerciale en raison des principes de libre installation et de libre concurrence, est notamment critiquée. Durant cette période, PROCOS³⁰⁹ et l'Institut pour la ville et le commerce contribuent également fortement à médiatiser les phénomènes de vacance commerciale dans les centres-villes des villes petites et moyennes. Une étude sur le sujet est notamment produite par PROCOS en 2014, tandis que Pascal Madry³¹⁰ publie l'article « Vacance : cote d'alerte » en 2013 dans la revue spécialisée *Études foncières*. En 2016, l'Insee publie également une étude sur les commerces des centres-villes des villes françaises (Bessière et Trevien, 2016).

Durant cette période, ces enjeux sont relayés dans la presse spécialisée, régionale, et un dossier spécial est également publié dans *Le Monde*³¹¹. Entre 2010 et 2016, la plupart des articles se concentrent sur la fermeture des commerces dans les centres-villes des villes françaises et relaient les résultats des études de PROCOS sur la vacance commerciale³¹². Le livre du journaliste du Monde O. Razemon, *Comment la France a tué ses villes*, publié en 2016, a été l'un des premiers à porter un discours plus large sur une crise des villes moyennes. Ce propos reflète sans doute une tentative d'articulation entre les discours sur une « fracture territoriale » entre métropoles et reste du territoire (1.1.1), et ceux sur les risques associés à l'étalement urbain et commercial pour les centres-villes. Dans son ouvrage, l'auteur décrit notamment les « plaies des villes moyennes » : les fragilités du commerce des centres-villes, qui sont très touchés par des fermetures et un manque de diversité, l'augmentation de la vacance du logement et la paupérisation du centre-ville sont notamment soulignées. Ce déclin des centres-villes est expliqué selon l'auteur par trois facteurs : la dispersion de l'habitat et des activités économiques et commerciales en périphérie, le développement de la grande distribution, et l'utilisation de la voiture individuelle comme mode de déplacement majoritaire. En 2016, une synthèse est ainsi opérée entre l'idée d'une fracture territoriale et ce phénomène de vacance commerciale, et débouche sur la médiatisation plus large d'une crise des « villes moyennes », illustrée par l'image de centres-villes désertifiés. La notion de ville moyenne est alors cependant peu cadrée, et semble surtout mobilisée pour désigner des villes hors métropoles.

Ainsi, plusieurs discours sur des difficultés rencontrées dans les villes moyennes, mais aussi dans les petites villes et les territoires extra-métropolitains, souvent désignés de manière floue, sont diffusés au cours des années 2010. La formulation et l'interprétation de ces difficultés (Cefaï, 1996) sont très rapidement orientées vers la dénonciation d'effets négatifs des politiques de compétitivité et de rationalisation du secteur public, puis mises en regard avec un problème plus large de fracture territoriale. Cette montée en généralité et cette analyse du problème comme étroitement lié à des politiques publiques pourraient contribuer à expliquer la rapidité avec laquelle ces enjeux ont été pris en compte au cours des années 2010.

³⁰⁹ Fédération représentative du commerce spécialisée.

³¹⁰ Directeur de PROCOS entre 2008 et 2016, fondateur et directeur de l'Institut pour la ville et le commerce depuis 2008.

³¹¹ O. Razemon, 12/01/2016, « Reportage : Centres-villes à vendre »

³¹² Recherche par mots clé dans la base Europresse, pour la presse nationale. Exemples : Guérin, J-Y., 14/06/2014, « Commerce : la désertification des centres-villes s'accroît », *Le Figaro* ; 28/11/2013, « Situation critique dans 13 centres-villes », *Les Échos* ; 29/06/2015, « De plus en plus de commerces inoccupés dans les centres-villes français », *La Gazette des communes*

1.2. La reconnaissance et l'appariement du problème à des réponses politiques par le biais de dispositifs expérimentaux

On peut saisir, au sein du gouvernement, d'administrations et des institutions proches de l'État, des signes d'un intérêt pour les villes moyennes, les petites villes et les espaces ruraux dès le début des années 2010. Cet intérêt peut s'interpréter comme une conséquence des premiers moments de la médiatisation précédemment décrite. Il prend la forme de discours, de la publication de documents et de l'élaboration de dispositifs à destination des villes petites et moyennes et des bourgs ruraux, qui émergent dès l'élection de F. Hollande. Celui-ci a d'ailleurs orienté sa campagne sur la question des fractures territoriales, dans un discours directement inspiré des thèses de C. Guilluy (Epstein et Kirszbaum, 2019). Ces initiatives sont portées par différentes institutions : le Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, le Premier ministre, le Commissariat général à l'égalité des territoires, le CGEDD-Inspection générale des finances et la Direction du Réseau et des territoires de la Caisse des Dépôts³¹³.

Elles constituent ensemble un moment clé de mise à l'agenda, où le problème public est reconnu et reformulé par différentes administrations et structures proches de l'État au travers de rapports, de lois ou d'expérimentations. Selon D. Cefai, cette phase d'« institutionnalisation » et de « reconnaissance » du problème induit sa reformulation dans un « langage recevable » pour les administrations publiques, et est décisive dans la détermination de « ce qui peut être fait » et « ce qui doit être fait » (Cefai, 1996, p. 59). L'analyse de J.W. Kingdon sur les mécanismes de « spécification d'alternatives » (*alternative specification*) met également en avant ces processus par lesquels une solution particulière est choisie parmi d'autres pour répondre à un problème et construire une politique (Kingdon, 1984, chap. 9).

Dans le cas étudié, les dispositifs d'amélioration du cadre de vie et de lutte contre la vacance commerciale en centre-ville s'affirment progressivement comme les principales solutions au problème des villes moyennes. Elles ont en particulier émergé avec la mise en place de dispositifs présentés comme « expérimentaux », c'est-à-dire testés pour une durée limitée et dans un petit nombre de collectivités. Il s'agit dans cette section de présenter ces expérimentations et plus largement les processus d'« institutionnalisation du problème » (Cefai, 1996) des villes moyennes et de « spécification d'alternatives » (Kingdon, 1984) en réponse à cet enjeu.

1.2.1. Les mesures en faveur des centralités rurales puis des villes moyennes proposées à la fin du mandat de F. Hollande : « éviter le blâme » (Béal, 2023).

Dès 2012, l'élection de F. Hollande est suivie par différentes mesures visant à démontrer une mise à l'agenda des enjeux d'égalité territoriale : création d'un ministère portant cet intitulé et mise en place d'une administration associée (le Commissariat général à l'égalité des territoires,

³¹³ Avant 2018, la Direction du Réseau de la Caisse des dépôts pilote l'action des services déconcentrés de la structure (les Directions régionales de la Caisse). Elle se structure en différents services : prêts, investissements, et compte également un « Département d'appui aux territoires », spécialisé dans la réflexion plus stratégique sur les possibilités de diversification de l'offre de la Caisse, auprès de certains territoires ou pour répondre à certains enjeux.

CGET³¹⁴), et annonce d'une réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville (Epstein et Kirszbaum, 2019). Ces mesures sont accompagnées de discours sur la fracture territoriale, exprimant la nécessité de ne plus privilégier les investissements publics vers les quartiers de banlieue des métropoles au détriment d'autres territoires, notamment ruraux (Béal, 2023 ; Epstein et Kirszbaum, 2019). La réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville, conduite par le ministre délégué à la Ville F. Lamy entre 2012 et 2014, donne lieu à l'élaboration d'une nouvelle liste des quartiers prioritaires par le CGET. Cette liste intègre notamment des quartiers d'habitat ancien et d'habitat social situés dans des villes petites et moyennes.

Un peu plus tardivement, entre 2014 et 2017, des mesures orientées vers l'accompagnement à la revitalisation des centres-villes des villes petites et moyennes sont adoptées. En suivant l'analyse de la fin du mandat de F. Hollande proposée par V. Béal dans son mémoire d'habilitation à diriger des recherches (2023), on peut considérer ces mesures comme étroitement liées à la montée du vote en faveur du Front national aux élections régionales de 2014 et aux critiques des élus locaux portées au CGET. Cette structure et le gouvernement sont en particulier mis en cause pour leur vision très urbaine des enjeux d'égalité territoriale et pour leur manque d'attention aux territoires ruraux (*ibid.*). On peut ajouter que ces dispositifs traduisent aussi une reconnaissance des difficultés commerciales rencontrées dans les centres-villes des villes françaises, et de leur interprétation comme un symptôme de la « fracture » entre métropoles et villes petites et moyennes. Elles illustrent donc le processus d'institutionnalisation du problème et de sa reconnaissance par le gouvernement (Cefaï 1996). Les mesures en faveur de la revitalisation proposées durant cette période permettent de démontrer une reconnaissance simultanée de multiples problèmes, ce qui pourrait expliquer la priorisation de ce type d'alternative.

En juin 2014, la loi Artisanat, commerces et très petites entreprises (ACTPE) apporte plusieurs réponses aux problèmes d'étalement commercial périphérique anarchique et à ses effets sur les commerces de centres-villes. Elle réforme notamment la composition des Commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) en y renforçant la place des collectivités locales, élargit les possibilités du droit de préemption commercial (délégation à des acteurs de l'économie mixte comme les SEM ou SPL rendue possible) et crée un dispositif expérimental, le Contrat de revitalisation artisanale et commerciale. Ce type de contrat, expérimenté de 2015 à 2018, visait à définir un périmètre d'action où des opérations d'acquisition-amélioration-revente de locaux commerciaux (notamment par voie de préemption ou d'expropriation) pourraient être concédées à un opérateur. Ce dispositif visait à faciliter l'intervention foncière ou immobilière d'acteurs locaux de l'économie mixte dans la protection des « commerces de proximité » (expression utilisée dans la loi et les documents de communication produits par le Gouvernement à son sujet)³¹⁵. La loi propose donc un renforcement des outils d'urbanisme

³¹⁴ Cette administration, qui a été rattachée au Premier ministre et au ministère de l'Égalité des territoires, est née d'une fusion entre la DATAR, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ex-Délégation interministérielle à la ville) et le Secrétariat général du Comité interministériel à la ville)

³¹⁵ Question écrite du sénateur R. Pointereau à la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 19/11/2020. « Création d'une concession de dynamisation commerciale », question n°18930 - 15^e législature, publiée sur le site internet du Sénat ; 15/05/2017, « La loi artisanat, commerce et très petites entreprises », site internet du Gouvernement.

commercial permettant de réguler l'offre en périphérie et de soutenir le maintien de certains commerces en centre-ville. Elle apporte ainsi des réponses à la médiatisation par l'AdCF des effets négatifs de la LME, ainsi qu'à celle des phénomènes de vacance commerciale dans les centres-villes par PROCOS et l'Institut pour la ville et le commerce (1.1).

En parallèle de ces mesures sur l'urbanisme commercial, des dispositifs dédiés à la revitalisation globale des centres-villes des petites villes se mettent en place. L'Appel à manifestation d'intérêt (AMI) Centre-bourg est lancé à l'été 2014 par le Gouvernement et piloté par le CGET. Qualifié de « démarche expérimentale » dans la communication officielle, le dispositif propose d'accompagner des projets globaux de revitalisation de « bourgs » ruraux ou périurbains. 302 bourgs « cibles » avaient particulièrement été invités à répondre à l'appel. Ces derniers avaient été identifiés par des critères statistiques (poids démographique plafond, dynamique démographique, taux de vacance du logement) et par une consultation régionale animée par les préfetures (Boutet, Chouraqui et Mauvoisin, 2019). L'objectif était de proposer un accompagnement à des bourgs ruraux dévitalisés d'une part et à des bourgs périurbains qui connaissaient une pression démographique forte d'autre part. 54 communes ont finalement été retenues. Le dispositif prévoit le cofinancement d'études stratégiques pour les collectivités lauréates par le biais du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) ainsi qu'un accompagnement financier de l'Anah pour la réalisation d'études et d'opérations d'amélioration de l'habitat privé dégradé, formalisé par une convention. Le dispositif inclut enfin le financement, pour 3 ans, d'un poste de chargé de mission au sein de la collectivité lauréate (*ibid.*).

En 2015, plusieurs mesures visant à renforcer certains financements utiles à la revitalisation des centres-villes sont adoptées : les règles d'accès au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) sont réformées et une enveloppe spécifiquement dédiée à la revitalisation des centres-villes des villes petites et moyennes est ajoutée au Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) (Pointereau et Bourquin, 2017). Cette dernière mesure est annoncée dans le cadre du Comité interministériel aux ruralités, délocalisé à Vesoul, et qui traite des enjeux de revitalisation des centres-villes (*ibid.*). Les budgets limités (enveloppe de 230 millions d'euros pour l'AMI sur 8 ans et de 300 millions pour l'enveloppe spéciale du FSIL) et l'absence de réforme radicale de l'urbanisme commercial montrent cependant que ces mesures visent avant tout à démontrer la prise en compte des enjeux des espaces ruraux.

La fin du mandat de F. Hollande est enfin marquée par l'ouverture, en parallèle, d'un chantier de réflexion sur les villes moyennes au sein des administrations centrales de l'État. Un agent du CGET précise ainsi avoir été chargé de défricher les enjeux propres à ces villes lors de son recrutement en 2015³¹⁶, tandis qu'une étude sur les villes moyennes françaises avait été confiée quelques mois plus tôt par cette administration au cabinet Ernst & Young. En 2016, la réalisation d'un rapport en interne est demandée, et donnera lieu à la publication par le CGET, en 2018, de l'ouvrage *Regards croisés sur les villes moyennes : des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux* (Boutet et al., 2018), qui propose notamment des analyses quantitatives permettant de définir ces villes et de mesurer leur fragilité par un score. Au Conseil général de l'environnement et du développement durable (Inspection générale des ministères chargés

³¹⁶ Entretien n°68 avec un agent de l'ANCT, 19/08/2021

territoires et à la transition écologique), cette préoccupation sur les villes moyennes émerge quasiment au même moment. En interne, deux agents du Collège des territoires³¹⁷ proposent d'abord une courte étude exploratoire, qui permet au Collège de s'auto-saisir et d'inscrire ce sujet au programme de travail de l'année 2016-2017³¹⁸. Le résultat de cette saisine est un rapport (non diffusé) sur les fragilités des villes moyennes. La définition de ces villes est très large, puisque le rapport en compte plus de 400. À partir de l'analyse d'une quinzaine de variables issues du recensement de la population de l'Insee, ce document distingue les « villes moyennes récessives » et « vulnérables » de celles où les indicateurs sont plus favorables. Le Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité commande, à quelques mois d'intervalle, un rapport sur la dévitalisation et les outils de revitalisation commerciale des centres au CGEDD-IGF en février 2016. Si la catégorie de ville ciblée est assez floue dans la lettre de mission, qui demande d'étudier les « centres-villes des communes rurales (moins de 25 000 habitants) et des villes moyennes (moins de 100 000 habitants) », le rapport final emploie l'expression « ville moyenne » pour désigner les villes étudiées (unités urbaines de 10 000 à 100 000 habitants).

En avril 2016, le Premier ministre confie une mission assez similaire à Yves Dauge³¹⁹, mais cette fois plus orientée vers les enjeux de vacance du logement et de protection du patrimoine des centres-villes des « villes petites et moyennes » (expression utilisée dans la lettre de mission). Cette sollicitation donnera lieu à la publication du rapport *Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés* (Dauge, 2016), qui jette les bases d'une politique nationale de revitalisation globale des centres-villes ciblant aussi bien l'habitat et les commerces que la sauvegarde du patrimoine et le maintien des services publics. Ce rapport témoigne du processus de « couplage » (Kingdon, 1984) progressivement réalisé par certains experts influents entre une alternative – les stratégies de revitalisation du centre-ville – et un problème – celui du déclin de certaines villes petites et moyennes et du développement d'un sentiment d'abandon :

« Au-delà des sigles, des procédures complexes peu connues et mal comprises, des contrôles mal vécus, une situation grave d'abandon s'est développée lentement dans un grand nombre de nos villes moyennes et petites et de nos villages riches en patrimoine.

Toute une France d'histoire, de paysages et de patrimoine, est fragilisée, une économie s'est détruite. Face à cela, la multiplication des mesures partielles ne suffit pas. Comme pour la politique de la ville, il faut une réponse politique forte et globale, à laquelle les élus, les habitants et les professionnels peuvent adhérer.

C'est donc un renversement de méthodes, une réaffectation des moyens dans la durée qu'il faut provoquer. Hier des hommes d'État avaient compris le risque économique, social et culturel de la destruction des centres historiques.

Aujourd'hui le même défi demeure dans une France pleine de ressources mais qui est restée à l'écart et qui se sent oubliée. »

³¹⁷ Le CGEDD est décomposé en sections et en collèges. Les collèges se veulent plus transversaux que les sections, qui sont centrées sur une thématique (exemple : transports et mobilités).

³¹⁸ Entretien n°81 avec un agent du CGEDD, 17/08/2021

³¹⁹ Ancien sénateur, Maire de Chinon, Président de l'Association des Centres culturels de rencontre, Président de l'Association des Biens français du Patrimoine mondial, Président d'honneur de l'Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et villes à secteurs sauvegardés et protégés.

Cet extrait montre comment le couplage entre une réponse politique et un problème est permis par les liens symboliques établis entre les deux, malgré l'adéquation pourtant imparfaite entre la politique proposée et les problèmes identifiés. La théorisation du processus de spécification d'alternative proposée par J.W. Kingdon est donc utile pour comprendre l'appariement entre un problème public autour des villes moyennes et une réponse politique centrée sur la revitalisation des centres-villes. Parmi les nombreuses solutions possibles au problème public, une seule est retenue, ce qui ne s'explique pas par sa pertinence ou son adéquation au problème, mais plutôt par une conjonction d'intérêts et par la mobilisation de certains acteurs (Kingdon, 1984). Les stratégies de revitalisation des centres-villes ne répondent qu'à quelques dimensions des problèmes perçus comme liés à la « fracture territoriale » entre métropoles et reste du territoire : elles concernent seulement le cadre de vie et ciblent un quartier particulier, alors que les problèmes médiatisés concernent les finances locales, l'offre de services publics, l'accessibilité, la gouvernance intercommunale, etc. Pour autant, dans ce rapport, les « centres-villes » sont un type d'espace associé, symboliquement, à « toute une France d'histoire, de paysages et de patrimoine », qui a été « abandonnée » (voir extrait ci-dessus). La rhétorique de la « France périphérique » est largement reprise dans l'ensemble du rapport, qui distingue dès l'introduction les « villes « capitales », (...) qui captent croissance et dynamisme économique » et « des villes et des territoires ruraux en déclin qui se sentent abandonnés et l'ont été de fait » (Dauge, 2016, p.1). Cette vision des inégalités territoriales est compatible avec la philosophie des stratégies de revitalisation des centres-villes, qui ciblent un espace perçu comme représentatif de ces territoires « abandonnés » et de leur identité. Le rapport invite ainsi à « une réaffectation des moyens » de l'action publique vers ces centres-villes, au moins proportionnelle à ce qui a été proposé dans le cadre de la politique de la ville. Il sera très bien reçu par le gouvernement, et donnera lieu à une expérimentation du plan proposé dans une quinzaine de villes moyennes, sous le pilotage du CGET³²⁰. En février 2017, des Assises de la revitalisation du centre-ville sont organisées. Elles réunissent des acteurs variés pour identifier les besoins et possibilités d'action dans les villes moyennes en vue de la mise en place d'une politique nationale.

Durant la fin du mandat de F. Hollande, les dispositifs d'accompagnement des collectivités à la conduite de projets de revitalisation du centre-ville s'imposent donc comme une réponse politique dans la mise à l'agenda d'une « fracture territoriale ». Les villes moyennes, alors très faiblement définies, constituent progressivement la cible territoriale privilégiée de ces dispositifs, qui ont cependant une portée limitée, dans un calendrier de fin de mandat. La portée de ces dispositifs est d'autant plus limitée qu'ils se mettent en place parallèlement aux politiques d'austérité budgétaire et de métropolisation, qui sont renforcées durant cette période (Chapitre 2, 2.1.2). L'émergence de ces mesures ne signifie donc pas que la priorisation des principes de rationalisation budgétaire et de métropolisation est remise en cause. Pour reprendre l'analyse proposée par V. Béal pour qualifier le contexte politique de cette période, il s'agit d'agir à

³²⁰ 01/02/2017. « Remise du rapport de M. Yves Dauge au Premier ministre, Bernard Cazeneuve », Communiqué de presse publié par le Cabinet du Premier ministre.

moindre coût pour « éviter le blâme », en adoptant des mesures pour leurs effets d'annonce plus que pour leurs effets transformateurs (Béal, 2023). L'auteur souligne donc que ce type de dispositifs relève davantage des *politics* que de *policies*. Cette analyse montre comment un problème public construit autour de multiples dimensions est recadré et simplifié pour être rendu compatible avec des intérêts politiques contextuels (Cefai, 1996).

Des mesures adoptées par le gouvernement de F. Hollande contribuent ainsi à l'institutionnalisation (Cefai, 1996) et à la spécification d'alternatives (Kingdon, 1984) à un vaste problème public de « fracture territoriale ». Durant la même période, d'autres acteurs administratifs ou proches de l'État participent à ces processus et contribuent notamment à l'orientation des préoccupations vers les villes moyennes.

1.2.2. La mise en place progressive d'une offre de la Caisse des Dépôts adaptée aux villes petites et moyennes et aux territoires ruraux

Entre 2014 et 2017, la Caisse des Dépôts et consignation connaît des évolutions internes, qu'on peut relier au climat de médiatisation des enjeux de « fracture » entre les métropoles et le reste du territoire. Durant cette période, la structure oriente progressivement son action vers le soutien à l'ingénierie et à l'investissement public local.

Le changement semble s'opérer en 2014, lorsqu'un nouveau Directeur général prend la tête de la structure : Pierre-René Lemas. Cet ancien préfet, qui vient de quitter ses fonctions de secrétaire général de la Présidence de la République française, est présenté par un agent de la Caisse des Dépôts³²¹ (CDC) comme plus sensible et ayant une meilleure connaissance des enjeux territoriaux que les précédents Directeurs généraux, du fait de son parcours. On peut compléter cette analyse en supposant que cette personnalité, proche de F. Hollande et de son gouvernement, partage la perception d'une nécessité de prioriser l'intervention publique sur les territoires ruraux et les villes petites et moyennes, qui parcourt à ce moment-là l'exécutif. À son arrivée, une restructuration interne est proposée dans le but de favoriser l'intervention de la Caisse des Dépôts pour stimuler l'investissement public local et ainsi favoriser une reprise post-crise de 2008³²². La nouvelle organisation interne vise notamment à renforcer l'intervention de la Caisse des Dépôts en faveur de « l'ingénierie territoriale ». Un « Département d'appui aux territoires » est créé au sein de la « Direction du Réseau et des territoires » (DRT), chargée notamment du déploiement de l'offre de la Caisse en lien avec ses directions régionales. L'action de ce département est orientée vers le soutien à l'investissement public local et comprend notamment le Service d'ingénierie et d'expertise territoriale nouvellement créé. La cellule de la CDC Mairie-Conseils³²³ est intégrée au service et plusieurs recrutements sont effectués. Les profils des agents recrutés et de la directrice du service sont spécifiques car ils présentent une dimension territoriale. Il s'agit en effet de personnes possédant des diplômes universitaires en

³²¹ Entretien n°73 avec un agent du SIET (voir plus bas) recruté à la Caisse des dépôts au début des années 2010, 20/08/2021

³²² Idem.

³²³ Cellule dédiée au conseil juridique et financier aux municipalités et intercommunalités rurales, créé en 1991 au sein de la Caisse des dépôts, initialement sous la forme d'une ligne de renseignement téléphonique. Cette cellule existe toujours aujourd'hui, sous le nom de Territoires-Conseils

urbanisme, en géographie ou en sociologie et/ou ayant exercé auparavant dans des collectivités territoriales, là où de nombreux agents de la Caisse ont plutôt un parcours en droit, économie ou gestion et ont été formés dans des écoles d'administration comme les Instituts régionaux d'administration³²⁴. Le service est pensé, dès sa création, pour permettre à différents acteurs territoriaux de recevoir un appui d'experts de la Caisse ainsi que des financements pour commander des études réalisées par des prestataires extérieurs. Des accords-cadres fixent les thématiques possibles de ces études (finances publiques, montage d'opération, tourisme, projets complexes, aménagement et urbanisme, écologie et développement durable, mobilité, développement économique rural, aide à l'accession aux fonds européens) et un marché à bons de commande permettant de solliciter des consultants rapidement est mis en place. Une nouvelle activité d'accompagnement et de financement d'études stratégiques émerge donc de façon au départ assez marginale à la Caisse des Dépôts, et est pilotée par le SIET, alors constitué de 6 agents.

Entre 2014 et 2017, la Caisse des Dépôts participe, notamment à travers le SIET, à plusieurs dispositifs mis en place par l'État, comme l'engagement pour le Renouveau du bassin minier (RBM)³²⁵, l'AMI Centre-bourg et l'expérimentation Y. Dauge. Cette participation passe par des conventions bilatérales signées entre les collectivités ciblées et la Caisse des Dépôts³²⁶. En parallèle, la Caisse lance ses propres dispositifs pour accompagner la revitalisation des centres-villes des villes petites et moyennes. On compte trois dispositifs dans la « démarche de redynamisation des centres-villes »³²⁷ mise en place à la Direction du Réseau et des territoires de la Caisse des Dépôts à partir de fin 2015 : les « Démonstrateurs », les « Centres-villes de demain » et les « Centres-bourgs de demain ». Cette réflexion sur les centres-villes commence avec l'élaboration du dispositif des « Démonstrateurs » :

« L'idée, c'était de voir comment on pouvait lancer un peu un programme à destination des centres-villes, parce qu'on sentait qu'il y avait un sujet derrière, la déprise des centres-villes. Et on pensait qu'il y avait aussi déjà, derrière, un sujet politique, parce que... C'était comme pour le Bassin minier, hein, c'était : comment on endigue la montée RN et des populismes en France. Le sentiment de déclassement, d'abandon et de paupérisation des centres-villes des villes moyennes, voilà, il y avait ce sentiment-là, et c'était donc une analyse politique qu'on avait. (...) Et puis, un sentiment qu'il y avait beaucoup de politiques qui avaient été faites pour la politique de la ville, pour les quartiers, mais assez peu pour les centralités. »

Agent du SIET (CDC), 20/08/2021 (Entretien n°73)

Le diagnostic est donc celui d'un climat de défiance de la part de la population et des collectivités des villes petites et moyennes, qu'il faut apaiser par de nouvelles politiques publiques. Le

³²⁴ Entretien n°73 avec un agent du SIET (CDC-Banque des territoires), 20/08/2021

³²⁵ Dispositif national lancé en mars 2017, qui vise à accompagner 8 collectivités du Nord-Pas-de-Calais à lutter contre les effets de la désindustrialisation. L'intervention portait en priorité sur l'entretien du parc des logements des cités minières, et l'accompagnement des collectivités dans leurs projets de développement territorial. Source : entretien n°73 avec un agent du SIET (CDC-Banque des territoires), 20/08/2021.

³²⁶ Une vingtaine de conventions ont été signées avec des villes lauréates de l'AMI, et les 8 collectivités ciblées par le dispositif RBM ont fait l'objet d'une convention.

³²⁷ Nom donné à ces démarches en interne. Source : consultation de documents mis à disposition le 17/08/2020

dispositif des Démonstrateurs vise à favoriser une coopération resserrée entre dix villes moyennes et la Caisse des Dépôts par des conventions. L'objectif est, pour la Caisse, de mieux cerner les manques et les adaptations nécessaires de son offre en prêts ainsi que les évolutions possibles de ses modes d'intervention auprès du très grand nombre d'entreprises locales de l'économie mixte dont elle est actionnaire. Il s'agit enfin d'envisager de nouvelles formes d'investissement de la Caisse dans des entreprises privées ou de l'économie mixte pouvant favoriser le développement territorial. Ces conventions « démonstrateurs » possèdent des clauses dérogatoires permettant de tester des offres que les doctrines d'investissement et de prêt de la Caisse n'autorisent pas à l'époque. Des évolutions des prêts et de nouveaux types d'intervention des structures de l'économie mixte, qui seront à partir de 2017 déployés dans le cadre d'ACV, sont alors envisagés.

Le second dispositif, déployé quelques mois après les Démonstrateurs, est celui des conventions Centres-villes de demain, qui visent à proposer des solutions de financement de la Caisse pour aider les collectivités des villes moyennes à élaborer un projet de redynamisation du centre-ville ou à le mettre en œuvre. Cet appui de la Caisse prend principalement trois formes : prêts, investissements dans des structures de l'économie mixte et financement ou cofinancement d'études stratégiques et d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Un dispositif très similaire est créé dans la foulée pour les centres-bourgs, mais évolue à un rythme plus lent et est moins médiatisé. Début 2017, 53 villes avaient signé une convention Centres-villes de demain, et 16 avaient signé une convention Centre-bourg de demain. À partir de cette date, il est envisagé, en interne, d'élargir le dispositif Centres-villes de demain à 120 villes, avec une enveloppe dédiée d'un milliard d'euros. Cette enveloppe comprend les dépenses directes d'investissements et d'études, tandis qu'il est envisagé, en plus, de développer un prêt spécial à destination des opérations de redynamisation du centre-ville. Un travail est réalisé avec l'Institut pour la Ville et le commerce pour sélectionner les 120 villes ciblées, à partir de la combinaison de différents indicateurs de fragilité : évolution démographique, vacance du logement et commerciale, niveau de chômage, niveau de pauvreté, accès aux soins, part des revenus liés au tourisme, niveau de saturation du marché commercial. Un des agents de la Direction du Réseau et des territoires de la Caisse ayant participé à élaborer cette proposition souligne l'influence de la politique de la ville dans ce travail de définition d'une géographie prioritaire :

« JC : Quand tu as élaboré le programme Centres-villes de demain, avec des financements et de l'ingénierie, tu t'es inspiré d'autres programmes où intervenait la Direction du Réseau de la Caisse ?

Agent : Alors, pas directement mais indirectement. C'est intéressant cette question. Parce que, pour ce qui me concerne comme pour [nomme son collègue], on a aussi été des... Enfin, ça m'est arrivé de dire que j'étais tombé dans la Politique de la ville quand j'étais petit, tu vois. Comme Obélix avec la potion magique. C'est des sujets sur lesquels je me suis investi depuis très très très longtemps. (...) Si on veut accompagner des territoires dans des processus de redynamisation, on avait quand même les enseignements de ce qu'on avait réussi et raté dans le cadre de la politique de la ville. J'insiste vraiment sur réussi et raté. Car encore aujourd'hui, on peut se poser des questions : malgré tous les moyens qui ont été dépensés dans ces quartiers, le processus de sécession qui est à l'œuvre c'est quand même un échec. Faut

appeler les choses par leur nom. Mais ça, ça nous a quand même aidés à concevoir, par exemple, l'idée d'une géographie prioritaire. »

Agent de la CDC³²⁸, 18/06/2021 (Entretien n°71)

La mise à l'agenda des difficultés des villes petites et moyennes et des territoires ruraux observée au sein de l'État à partir de 2014 se produit également à la Caisse des Dépôts, qui adapte progressivement son organisation et son offre à destination des villes petites et moyennes. Les interactions de la structure avec l'Institut pour la Ville et le Commerce et l'AdCF, au cours des années 2010³²⁹, expliquent sans doute cet intérêt pour la revitalisation des centres-villes, qui se combine avec un nouvel objectif de soutien à l'investissement public local. En 2017, la structure est en position de déployer son propre dispositif visant à soutenir les projets locaux de revitalisation des centres-villes des villes moyennes, avec un budget conséquent.

Entre 2014 et 2017, les villes moyennes sont ainsi entrées à l'agenda politique national dans un contexte de montée en puissance de discours sur l'abandon des territoires non métropolitains et la « fracture territoriale ». Au sein de l'État et de la Caisse des Dépôts, les territoires souffrant de ces difficultés sont au départ peu identifiés : les espaces ruraux, les bourgs, les petites villes ou les villes moyennes sont tous à la fois perçus comme des espaces nécessitant une attention politique. Peu à peu, la focale est portée sur les villes moyennes et sur leurs centres-villes. Plusieurs types de dispositifs politiques sont expérimentés au sein de l'État et de la Caisse des Dépôts pour lutter contre la dégradation commerciale et du cadre de vie dans ces centres-villes, sans pour autant donner lieu au lancement d'une politique publique nationale.

1.3.L'émergence et la construction d'un Plan pour les villes moyennes

La « carrière » (Cefai, 1996) du problème public des villes moyennes se poursuit au cours de l'année suivante, où un programme d'action publique est élaboré par le nouveau gouvernement en place. J.W. Kingdon a élaboré un modèle particulièrement utile pour interpréter l'aboutissement et faire la synthèse d'un processus de mise à l'agenda. Selon l'auteur, une « fenêtre politique » (*policy window*) renforce nettement la probabilité du lancement d'une politique publique. Cette fenêtre naît de la rencontre de trois « courants »³³⁰ (*streams*) distincts, qui ont leurs propres logiques, temporalités, et qui impliquent des acteurs aux intérêts divers. L'auteur distingue le « *problem stream* », ou courant des problèmes, le « *policy stream* » et le « *political stream* ». Le « courant des problèmes » est celui par lequel des difficultés deviennent visibles. Cette mise en lumière correspond à ce que d'autres sociologues de l'action publique appellent la construction d'un problème public (Cefai, 1996 ; Hassenteufel, 2010 ; Lascoumes et Le Galès, 2018). Les deux autres courants renvoient à la distinction entre *policies* et *politics*, c'est-à-dire entre les dispositifs déployés dans le cadre de l'action publique et les enjeux de pouvoirs propres à l'action publique (Kingdon, 1984). Le courant des *policies* est donc celui dans

³²⁸ Direction du Réseau/Banque des territoires

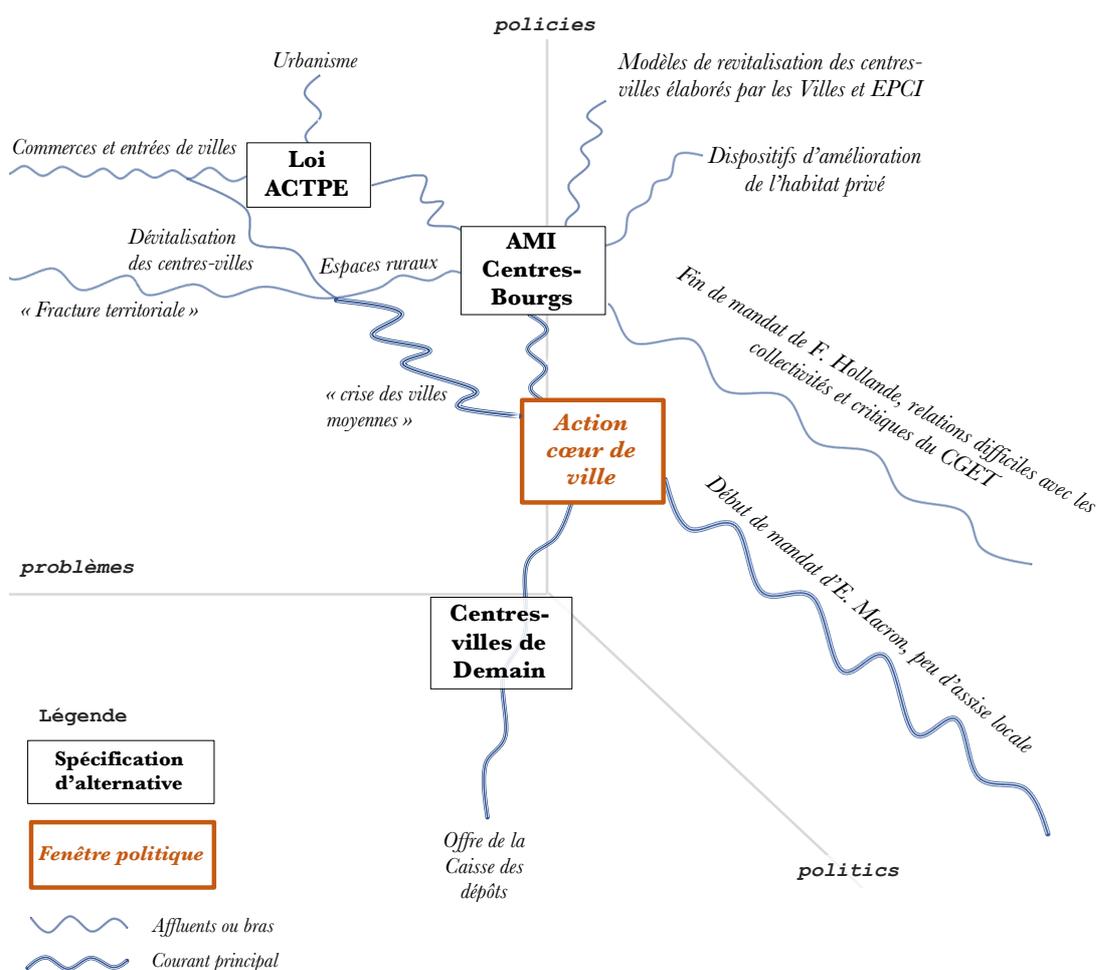
³²⁹ Financement et commande de rapports pour l'AdCF, voir (1.1.2.) et collaboration pour le calcul d'indicateurs permettant de cibler les villes du dispositif Centres-villes de demain pour l'Institut pour la Ville et le commerce, voir page précédente.

³³⁰ On pourrait aussi traduire par « cours d'eau », mais on retient la traduction généralement retenue dans les travaux français mobilisant le modèle (Ravinet, 2014 ; Muller, 2018).

lequel des solutions, dispositifs ou principes d'action sont élaborés et expérimentés par une variété d'acteurs, souvent spécialistes d'un champ de politique publique. Le processus *d'alternative specification*, évoqué plus tôt, se place dans ce courant. Enfin, le courant des « *politics* » est celui qui est lié au pouvoir : rapports de force entre partis et institutions politiques, contraintes électorales d'un gouvernement, évolutions de l'opinion publique, temporalités d'un mandat, etc. (*ibid.*).

Il semblerait qu'en 2017, les élections présidentielles et le changement d'exécutif produisent un contexte favorable à l'émergence d'une telle « fenêtre » et d'une confluence des courants. Le courant des politiques devient plus compatible avec le lancement d'une politique publique, et s'aligne donc avec celui des *policies*, puisque plusieurs solutions ont été expérimentées dans les années précédentes et sont « prêtes à l'emploi » (1.2). Les deux s'alignent avec le courant des problèmes, dans un contexte où la question des fractures territoriales reste toujours fortement médiatisée à cette période. La Figure 119 propose une synthèse des processus de construction (courant des problèmes) et d'institutionnalisation (*courant des polices*) du problème public des villes moyennes étudiés précédemment, en les intégrant dans le modèle de J.W. Kingdon. Il montre aussi la conjonction des trois courants observée en 2017, présentée dans la section qui suit.

Figure 119 : Émergence du programme ACV : la rencontre des courants des problèmes, des politiques et du politique (d'après Kingdon, 1984)



Source : J. Chouraqui 2023, d'après Kingdon 1984

1.3.1. Un agenda politique plus ouvert à la possibilité d'une politique publique ciblant les territoires ruraux ou les villes petites et moyennes

En mai 2017, l'élection d'Emmanuel Macron ouvre une opportunité pour le lancement d'une politique publique. Si la littérature sur la mise à l'agenda souligne qu'une élection est un événement qui favorise assez mécaniquement la probabilité de la mise en place de nouvelles politiques publiques (Kingdon, 1984), on peut aussi souligner que certains enjeux politiques auxquels fait face le nouveau Président lors de son élection sont particulièrement favorables à l'émergence d'une politique publique ciblant les territoires non-métropolitains. Ce candidat et son nouveau parti ont d'abord une très faible assise locale : à la suite de sa victoire aux élections, un enjeu fort est donc sans doute de renforcer rapidement cette assise (Béal, 2023). L'élaboration d'une politique ciblant les territoires ruraux ou les villes petites et moyennes est donc compatible avec les intérêts du nouveau parti au pouvoir et du Président, car elle permettrait de renforcer leurs liens avec certaines collectivités locales (*ibid*). On peut ajouter qu'une telle politique serait rapide à mettre en œuvre, du fait du grand nombre de missions, rapports et dispositifs hérités de la fin du mandat de F. Hollande. Enfin, la forte mobilisation de la Caisse des Dépôts sur le sujet de la revitalisation des villes moyennes et des bourgs ruraux (1.2.2) pourrait également avoir contribué à la mobilisation rapide du gouvernement sur ce sujet. Lors de sa première rencontre avec le Président, le DG de la Caisse des Dépôts évoque en effet le projet d'élargir la démarche Centres-villes de demain, ainsi que le budget déjà envisagé (un milliard d'euros)³³¹. On peut supposer que la possibilité qu'un groupe financier proche de l'État, mais en partie autonome, puisse être pilote d'une initiative à destination des villes moyennes représente un risque pour le gouvernement. Une telle situation pourrait en effet être perçue comme illustrant le retrait de l'État de ces questions de « fracture territoriale » et la prise en main de ces enjeux par d'autres acteurs. Les enjeux des villes petites et moyennes et des territoires ruraux sont fortement médiatisés et ont été mis à l'agenda de la précédente mandature, mais en mai 2017, ils sont également compatibles avec les préoccupations du nouveau gouvernement.

1.3.2. La mobilisation des élites technocratiques et la première annonce (été 2017) : une convergence des courants des polices et des politics (Kingdon, 1984)

Dans le cadre de l'enquête réalisée, les personnes rencontrées soulignent le rôle du ministre Jacques Mézard, ancien maire d'Aurillac, dans le lancement d'un « Plan » pour les villes moyennes³³². Le ministre aurait particulièrement porté ce projet, et eu à cœur de redonner une place aux villes moyennes dans les politiques publiques territorialisées. Certains entretiens ont également été l'occasion de constater l'influence d'autres acteurs moins visibles, qui ont sans doute tout autant participé à l'émergence d'une politique nationale ciblant villes moyennes. Ces acteurs sont intervenus avant l'arrivée de Jacques Mézard au gouvernement, lorsque Richard Ferrand était ministre de la Cohésion des territoires : cette chronologie permet de souligner leur influence et de nuancer le récit des événements attribuant à Jacques Mézard l'idée de cette politique. Un rapprochement s'opère notamment entre le directeur adjoint du cabinet du

³³¹ Entretien n°71 avec un agent de la Caisse des dépôts (Direction du Réseau/Banque des territoires), 18/06/2021

³³² Nom initialement donné à cette politique publique, lorsqu'elle est en cours de conception

ministre Richard Ferrand et l'agent qui pilote le dispositif Centres-villes de demain au sein de la Caisse des Dépôts à partir de mai 2017. Ces deux personnes se connaissent de leur expérience professionnelle passée et favorisent la mise en place d'échanges entre le gouvernement et la Caisse des Dépôts pour élaborer une politique en faveur des villes moyennes. Cette rencontre est relatée par l'agent de la Caisse des Dépôts en question :

« Et donc ça a aussi été une histoire de rencontre. C'est-à-dire qu'en fait, moi cette personne, [nomme le directeur du cabinet], je la connaissais d'avant. Et on s'est rencontré dans cette période. Lui avait entendu parler de nos propositions, et on constatait ensemble qu'en même temps dans le projet du Président il n'y avait pas grand-chose qui exprimait quoi que ce soit sur les villes moyennes. Et donc je me souviens très bien de ce moment où avec cette personne, qui ensuite a continué à être directeur adjoint du cabinet du ministre de la Cohésion des territoires, mais qui était devenu Jacques Mézard, c'était important. C'étaient des gens qui avaient l'écoute du Président. Et donc on savait qu'il y avait une Conférence nationale des territoires, qui était le dispositif que le nouveau Président et son gouvernement voulaient mettre en place pour refonder le dialogue et les collectivités. Et, de tête, cette Conférence nationale des territoires se tenait le 13 juillet, au Sénat. Donc on avait une fenêtre de tir. On avait repéré avec [nomme le directeur adjoint du cabinet] le fait qu'on avait une petite fenêtre de tir pour que, alors qu'il n'y avait rien de très construit qui était exprimé sur le sujet des villes moyennes au programme du Président, on avait finalement ce moment où les choses pouvaient être réajustées. Et donc on a nourri l'entourage du Président, etc. Et quand on a écouté le propos du Président [lors de la Conférence nationale des territoires], on a retrouvé ce qu'on avait écrit, c'est-à-dire, la demande qu'il formulait au ministre Jacques Mézard de mettre en place un dispositif, un programme destiné à la redynamisation des villes moyennes, et notamment à travers les enjeux de leur centre-ville. Et donc à partir de là, on avait notre feuille de route. S'est constituée à partir de là une Task force, qui était pilotée par le directeur adjoint du cabinet, à laquelle il m'a associé tout de suite. Et c'est comme ça que s'est construit ensuite le programme ACV. »

Agent de la CDC³³³, 18/06/2021(Entretien n°71)

Cet extrait met en lumière les jeux d'acteurs moins visibles qui ont contribué à l'émergence du programme ACV. On constate dans ce récit que le directeur adjoint du cabinet du ministre de la Cohésion des territoires et cet agent de la Caisse des Dépôts ont bien conscience de la « fenêtre de tir » (voir extrait ci-dessus) qui se dessine suite à l'élection du nouveau Président, et qu'ils se mobilisent pour saisir cette opportunité. Le rôle clé de ce directeur adjoint du Cabinet a également été cité dans quatre autres entretiens réalisés avec des personnes ayant participé à l'élaboration de cette politique publique. Cet acteur a une formation d'administrateur territorial, mais a passé l'essentiel de sa carrière dans les services déconcentrés de l'État, où il a exercé des fonctions de sous-préfet et de Secrétaire général aux affaires régionales. Ceci pourrait expliquer son intérêt pour les enjeux des villes moyennes, bien qu'il soit difficile de qualifier les motivations de cet acteur sans l'avoir rencontré. Le rôle de l'agent de la CDC qui s'exprime dans l'extrait précédent peut en revanche être qualifié plus aisément en raison de la proximité

³³³ Direction du Réseau/Banque des territoires

que j'ai pu avoir avec cet enquêté au cours de ma thèse³³⁴. Il s'agit de l'agent du SIET (Direction du Réseau et des territoires de la Caisse des Dépôts) qui coordonne le dispositif Centres-villes de demain. Maire socialiste d'une ville moyenne d'une région touchée par des processus de désindustrialisation de 2008 à 2014, il est militant pour *En marche!* lors de la campagne présidentielle de 2017. Dans les premiers mois suivant l'élection d'Emmanuel Macron, cet acteur intervient à double titre pour favoriser la mise à l'agenda des enjeux des villes moyennes et proposer une politique publique pour réinvestir leurs centres-villes :

« Alors, pour être tout à fait transparent, à cette époque j'avais comme deux emplois du temps. Bien sûr, d'un côté, je représentais la Caisse, dans cette Task force³³⁵ qui se réunissait tous les lundis, à 8h30 (...). Et toutes les semaines on travaillait sur le contenu, la forme que ça pouvait prendre. Et donc là j'avais des contributions institutionnelles pour la Caisse des Dépôts. Et ensuite... ça ça avait été évoqué explicitement avec [ses supérieurs hiérarchiques à la CDC et le directeur adjoint de cabinet du ministère de la Cohésion des territoires]. Donc voilà, moi à titre personnel j'allais au-delà, mais ça n'engageait pas la Caisse. J'alimentais le Cabinet sur l'élaboration de ce programme. Donc j'avais des propositions qui étaient plus libres, on va dire, et encore une fois qui n'engageaient pas la Caisse, ça c'est quand même important. C'est pour ça que je dis que j'avais deux emplois du temps. »

Agent de la CDC³³⁶, 18/06/2021 (Entretien n°71)

Cet acteur voit donc un intérêt à la fois militant et lié à son activité à la CDC à défendre et pousser pour l'élaboration d'une politique de soutien aux villes moyennes. Grâce à son réseau professionnel tissé en tant qu' élu, il renforce les liens entre son service à la CDC (le SIET, 1.2.2) et le directeur adjoint du cabinet du ministre de la Cohésion des territoires. Son réseau politique lui permet, en parallèle, de proposer des notes au Président sur le sujet, en tant que militant. Il représente donc bien le rôle joué par certains acteurs plus « invisibles » dans l'émergence d'une politique publique. On pourrait le qualifier, en suivant la proposition de J.W. Kingdon, d' « entrepreneur de politique » (*policy entrepreneur*) (Kingdon, 1984).

La première Conférence des territoires, en juillet 2017 confirme la « fenêtre politique » (Kingdon, 1984) qui s'ouvre alors, puisque le Président annonce la mise en place d'une politique à destination des villes moyennes, ainsi que la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires :

« C'est parce que je suis conscient de certains défis de la situation de déclassement des villes moyennes et de leur ruralité que je veux justement que nous puissions nous inspirer de ce qui a été fait en d'autres temps de manière fort à propos pour les villes avec l'ANRU. Cette idée a été portée par d'autres que moi en particulier dans les temps récents de campagne et je pense que c'est une bonne idée de considérer l'opportunité d'une Agence nationale de la cohésion des territoires. Cette agence aurait vocation à travailler en lien direct avec les régions parce qu'il ne s'agit pas de recentraliser ce qui a été donné à certaines collectivités et donc ce doit être une agence là aussi d'un type nouveau qui travaille en lien direct avec les régions, qui pense

³³⁴ En plus de nos relations quotidiennes, deux entretiens (les numéros 71 et 72) ont été réalisés avec cet agent.

³³⁵ Réunion régulière autour de différents partenaires et du ministère de la Cohésion des territoires pour élaborer le programme (voir 2.1)

³³⁶ Direction du Réseau/Banque des territoires

l'appui en particulier en ingénierie publique indispensable dans le rural et dans les territoires les plus périphériques et qui crée une logique de guichet unique et de simplification de projets pour les territoires ruraux, les villes moyennes en difficulté. (...)

Pour les villes moyennes la priorité est de redonner vie aux centres-villes, je souhaite à ce titre que le gouvernement engage une action renforcée et transversale pour relancer l'emploi, le commerce, le logement et remettre des centres-villes au cœur de leur territoire. »

Discours d'Emmanuel Macron au Sénat lors de la Conférence nationale des territoires, 18 juillet 2017 (extraits)

Ce passage du discours reprend l'idée selon laquelle des interventions politiques fortes, similaires à la politique de la ville, doivent être dirigées vers les « villes moyennes et leurs ruralités ». Cette idée, déjà présente dans le rapport d'Yves Dauge et dans les discours sur la réforme de la politique de la ville, se veut une réponse aux discours sur la « fracture territoriale », qui dénoncent une concentration des moyens vers les banlieues des métropoles, au détriment des espaces ruraux et des villes petites et moyennes. Dans le discours du Président, la création d'une « Agence nationale de la cohésion des territoires » implique donc un rééquilibrage, une correction de ce qui est perçu comme une injustice, puisque les villes moyennes et les espaces ruraux vont être dotés de leur propre agence, de la même manière que l'ANRU est l'agence des quartiers prioritaires de la politique de la ville des métropoles³³⁷. Le discours souligne d'emblée que l'ANCT participera, avec les régions, à structurer une « action renforcée et transversale pour les villes moyennes ». On note que les petites villes ne sont pas mentionnées, et que les villes moyennes et leurs espaces ruraux constituent un tout assez flou, parfois désigné comme la « France des villes moyennes », qui représenterait une partie du territoire national située en dehors des grandes villes, dans une vision duale fidèle à la géographie établie par C. Guilluy (1.1.2).

1.3.3. La prise en compte croissante des inégalités territoriales : une nouvelle facette des politiques nationales spatialisées du « néolibéralisme tardif » (Béal, 2023 ; Della Porta, 2017) ?

Les années 2010 sont donc marquées par la médiatisation croissante des difficultés rencontrées dans les petites villes, les villes moyennes et les espaces ruraux, qui entrent à l'agenda politique dès l'élection de F. Hollande. Plusieurs mesures sont adoptées durant son mandat pour démontrer une prise en compte de territoires présentés comme « abandonnés » par les politiques publiques nationales et en proie à une montée du vote d'extrême droite. Les cibles territoriales de ces mesures sont floues, mais les discours s'orientent progressivement vers les villes moyennes, qui sont au centre de la nouvelle politique publique annoncée par E. Macron à la Conférence nationale des territoires en juillet 2017, environ deux mois après son élection. L'analyse du processus de mise à l'agenda proposée dans cette section montre que l'émergence du programme Action cœur de ville intervient dans un contexte de diffusion de critiques des réformes territoriales, de l'administration, des politiques d'austérité et de métropolisation. L'action des gouvernements centraux successifs est donc mise en cause et analysée comme un

³³⁷ On remarque que la réforme de la délimitation des quartiers prioritaires menée en 2014 n'a pas transformé les discours politiques sur la politique de la ville, qui n'associent toujours pas cette politique publique aux villes petites et moyennes.

facteur de renforcement d'inégalités territoriales. L'enquête démontre que la mobilisation des élus locaux a été essentielle dans la diffusion de ces critiques. Les acteurs rencontrés impliqués dans la conception de dispositifs nationaux à destination des villes moyennes ont également souligné à plusieurs reprises leur préoccupation pour la montée du vote en faveur du Front national. Ces deux éléments – mobilisation d'élus locaux et montée du vote d'extrême droite – semblent décisifs pour comprendre la mise sur l'agenda politique national des enjeux d'inégalités territoriales et l'adoption de mesures à destination des villes petites et moyennes et des territoires ruraux.

Cette analyse converge avec celle de V. Béal, qui souligne l'importance du « contexte de crise de légitimité de l'État et de durcissement des rapports centre-périphérie » (Béal, 2023, p.107) pour comprendre l'orientation des politiques publiques vers les espaces ruraux et les villes petites et moyennes durant cette période. Comme il le souligne, cette situation de crise de légitimité n'est pas spécifique à la France et se produit dans d'autres pays européens, à la même période, où elle s'accompagne aussi d'une « montée en puissance de la question territoriale sur les agendas politiques nationaux » (*ibid.*, p.105). Au Royaume-Uni par exemple, une préoccupation pour les inégalités territoriales et un discours sur les « *left behind places* » très proche de celui de la France périphérique se diffuse suite au vote pour la sortie de l'UE en 2016 (Leyshon, 2021 ; Sykes, 2018). Les régions du nord de l'Angleterre, les Midlands, mais aussi les petites villes et les espaces ruraux sont ainsi au cœur de discours sur l'accroissement des disparités territoriales sous l'effet des politiques d'austérité, de retrait de l'État et de métropolisation (Leyshon, 2021 ; Sykes, 2018). Les élections générales de 2019 conduisent à un renforcement de ces discours et des mesures politiques à destination de ces territoires sont adoptées (Leyshon, 2021). La notion de « *levelling up* » (mise à niveau, nivellement par le haut) est dans ce cadre mise en avant, dans des discours politiques insistant sur la nécessité d'accompagner un « rattrapage » des *left behind places*. L'apparition de ces discours laisse penser à un revirement des politiques publiques territorialisées depuis une stratégie d'animation sélective du territoire vers un retour des préoccupations pour les enjeux de redistribution et de réduction des disparités régionales (Jennings, Mckay et Stoker, 2021 ; Leyshon, 2021). Malgré une évolution des discours, les mesures adoptées sont assez ponctuelles et un grand flou sur les cibles et les objectifs concrets de cette « mise à niveau » persistent (Leyshon, 2021 ; Tomaney et Pike, 2020).

L'existence de débats similaires aux États-Unis, en Italie et en Allemagne suggère que ce renouvellement des discours politiques sur les inégalités territoriales pourrait résulter d'une crise plus large de légitimité des gouvernements, dans le contexte politique du « néolibéralisme tardif » (*late neoliberalism*) (Béal, 2023). Cette expression est employée dans plusieurs travaux récents (Della Porta, 2017 ; Della Porta, Keating et Pianta, 2021) pour faire référence aux systèmes de régulation politiques adoptés au niveau national en Europe de l'Ouest, au sein de l'UE et aux États-Unis dans un contexte post-crise de 2008. Ces systèmes sont notamment caractérisés par la prééminence des politiques d'austérité et par la multiplication des mouvements de contestation dénonçant les inégalités sociales produites par ces politiques (Della Porta, 2017 ; Della Porta, Keating et Pianta, 2021). La mise à l'agenda des enjeux d'inégalités territoriales et la mise en place de mesures à destination de territoires considérés comme « périphériques » pourraient constituer une autre facette des politiques spatialisées de cette période. La section suivante, qui cherche à qualifier plus précisément le programme ACV, pourrait ainsi permettre de mieux comprendre ces politiques spatialisées d'un nouveau genre,

dont les objectifs, le fonctionnement et les effets territoriaux sont encore peu étudiés. En particulier, la réorientation des discours politiques vers les enjeux d'inégalités territoriales est-elle assortie d'un retour plus concret à des objectifs de rééquilibrage dans les politiques nationales spatialisées ? Comment les contradictions inhérentes entre les enjeux de redistribution soulevés par cette mise à l'agenda et ceux d'austérité budgétaire, toujours prégnants, sont-elles surmontées ?

2. Action cœur de ville : un retour aux logiques d'aménagement du territoire ?

L'analyse des orientations, des modalités de fonctionnement et de financement du programme Action cœur de ville peut éclairer les questions précédentes. La restitution des débats et arbitrages réalisés par les acteurs impliqués dans l'élaboration de cette politique publique permet de qualifier ses objectifs (2.1). L'architecture du programme est ensuite présentée et située par rapport aux formes actuelles de l'intervention territoriale de l'État, marquées par des processus de *rescaling*, de rationalisation de l'action et des dépenses publiques (Béal, Epstein et Pinson, 2015 ; Brenner, 2004 ; Epstein, 2013b) (2.2. et 2.3.).

2.1.L'élaboration du programme Action cœur de ville et la mise à distance des enjeux de redistribution spatiale

Durant l'automne et l'été 2017, différents comités sont mis en place pour décider des objectifs et de l'architecture du programme :

- la *Task force* est l'instance décisionnelle, qui prend la forme d'une réunion hebdomadaire entre hauts-fonctionnaires de l'État, experts des agences ou administration d'État (CGET, Anah, ANRU, CGEDD) et deux groupes financiers d'intérêt public, Action logement et la CDC ;
- les *groupes miroirs*, pilotés par le CGET, permettent quant à eux de réunir des experts pour connaître leurs recommandations. Des chercheurs, des consultants, des associations d'élus (Association des maires ruraux de France, Villes de France), la Fédération nationale des agences d'urbanisme et les fédérations nationales de commerçants (indépendants, centres commerciaux) ont notamment participé à ces instances et produit des rapports transmis à la *Task force*³³⁸.

On reprend dans cette section le récit proposé par les différents acteurs rencontrés impliqués dans ces instances, ce qui permet de restituer les principaux débats, les contraintes pesant sur les décisions et les objectifs finalement adoptés dans ce programme. On observe dans ces débats une mise à distance des enjeux de redistribution spatiale, qui aboutissent finalement à la construction d'un programme aux objectifs et orientations compatibles avec les logiques de

³³⁸ Entretien n°79 avec deux agents de l'Anah, 09/09/2021

métropolisation et de compétitivité qui prévalent dans les politiques nationales spatialisées depuis les années 2000.

2.1.1. Une politique nationale ciblant « toutes les villes moyennes » : l'abandon d'une géographie prioritaire et une sélection des villes aux critères flous

Étant donné le flou des discours politiques, qui privilégient une vision du territoire opposant métropoles d'un côté et les espaces ruraux et villes petites et moyennes de l'autre, un premier enjeu dans l'élaboration cette politique pour les villes moyennes est de définir les collectivités ciblées. D'après le récit proposé dans certains des entretiens menés, le ministère de la Cohésion des territoires aurait été d'emblée favorable à une politique « universelle », qui ciblerait des villes selon leurs fonctions de centralité, et aurait tranché fermement en ce sens³³⁹. L'extrait suivant représente bien ce discours :

« Donc ça, vraiment : c'est pas la taille, c'est la connaissance d'un rôle de centralité qui a été le choix décisif dans le choix des villes. Et le deuxième point, ça j'insiste, c'était pas un plan pour les villes qui vont mal, c'est un plan pour les villes dans lesquelles la puissance publique a décidé d'investir. C'est, en clair... On entend : « mais pourquoi vous mettez telle ville, elle va très bien ». Mais au contraire, raison de plus ! Parce que beaucoup de personnes ont cru au départ : il y a des villes qui vont mal, on va mettre un plan de soutien... on va un peu cautériser les plaies. C'est pas du tout ça. Et comme dans toute liste : vous avez un tiers qui va très bien, un tiers qui se porte correctement, et un tiers qui va plus mal. En gros, c'est toujours la règle des trois tiers, vous savez. Mais c'est pas un plan pour les villes qui ont mal. Même si certaines ont des difficultés. »

Agent de l'ANCT, 18/08/2021 (Entretien n°70)

Parmi les entretiens réalisés, deux témoignent davantage d'un processus de choix des villes assez chaotique. Pour ces deux acteurs ayant été impliqués dans la sélection, l'arbitrage entre une politique « universaliste », c'est-à-dire pour toutes les villes moyennes, et une politique ciblée sur les villes moyennes les plus fragiles n'a jamais vraiment été tranché. En effet, dans les premières réflexions sur la future politique publique, les agents de la CDC sont plutôt favorables à l'établissement d'une géographie prioritaire, qui a commencé à être esquissée dans le cadre du projet d'élargissement de la démarche Centres-villes de demain à 120 villes, qui ont été présélectionnées par la combinaison de différents indicateurs (1.2.2). Le CGET et le CGEDD ont également, dans des rapports réalisés dès 2016, proposé des indicateurs de fragilité des villes moyennes et réalisé des typologies qui auraient pu être mobilisées à cet effet. Dans le même temps, les agents d'Action logement ayant négocié la participation financière de la structure à cette politique publique auraient fortement poussé en faveur d'une politique ciblée sur toutes les villes moyennes et non uniquement sur celles en difficulté. Ceci s'explique sans doute par les modalités d'intervention et de financement de cette structure, nous y reviendrons (2.3.2). Cette hésitation entre une politique « universaliste », pour toutes les villes moyennes, ou ciblant les villes moyennes les plus fragiles semble s'être prolongée dans le temps. Lors d'une réunion d'un

³³⁹ Entretien n°69 avec un agent de l'ANCT, 19/06/2021 ; Entretien n°70 avec un agent de l'ANCT, 18/08/2021

groupe miroir à laquelle j'ai assisté fin septembre 2017³⁴⁰, le « Plan ville moyenne » en cours d'élaboration est présenté par un agent du CGET animant la réunion comme une politique ciblant toutes les villes moyennes, mais avec un accompagnement différencié et plus appuyé de l'État pour les plus fragiles d'entre elles. Il est alors prévu que ce soutien plus fort se traduira par la mise en place d'un contrat « intégrateur » dans les villes les plus en difficulté. La méthode employée pour sélectionner les villes semble, de façon plus générale, découler d'ajustements au fil de l'eau plutôt que d'une stratégie établie selon des critères clairs.

Une liste de villes a ainsi dans un premier temps été demandée au CGET par le ministère de la Cohésion des territoires³⁴¹. En janvier 2018, une instruction du ministre Jacques Mézard aux préfets de région les invite à repérer des villes qui pourraient bénéficier d'un plan en faveur des villes moyennes, selon les modalités de leur choix³⁴². Certaines préfectures mettent en place des appels à projets, tandis que d'autres fonctionnent par des dossiers de candidature, des lettres d'intention, ou choisissent d'indiquer des villes sans condition spécifique. C'est donc de manière très hétérogène que des rapports mentionnant des listes de villes qui pourraient être ciblées par le futur « plan villes moyennes » sont établis par les préfets. Ces rapports, ainsi que plusieurs autres sources, seront mobilisés pour choisir les villes ciblées par la future politique³⁴³. Les typologies des villes moyennes produites par le CGET et le CGEDD (1.2.1) ainsi que la liste des 120 villes établie par la Caisse pour élargir sa démarche « Centres-villes de demain » ont ainsi été utilisées. Dans les récits rapportés par les acteurs impliqués dans la sélection, les critères de centralité et de taille sont également signalés. Ceux-ci découlent probablement de la définition des villes moyennes proposée par le CGET en 2017 (Boutet et al., 2018)³⁴⁴. C'est selon ces différents aspects que le choix final des villes ciblées a été réalisé, sans qu'il soit pour autant possible de mettre au jour des règles claires qui auraient hiérarchisé les critères mentionnés. La sélection se déroule en deux étapes : une réunion est d'abord réalisée en comité élargi, puis une entrevue entre le ministre de la Cohésion des territoires et l'association d'élus Villes de France est réalisée pour finaliser la liste. Une des personnes ayant participé à la première réunion relate son expérience :

« Il y en a 400 qui ont candidaté³⁴⁵. On a exclu d'office ceux qui étaient des petites villes. Donc on est descendu à 250 villes. Et on a regardé celles qui posaient question : par exemple, deux villes voisines dans le même département, donc certaines sont en binôme. Il y avait eu des cas de villes où on évoquait leur nom, et des gens disaient, eux, c'est une ville riche. Mais du coup, ça pose un peu question, car dans ce cas il faut toutes les regarder sous cet angle, sinon c'est un peu discriminant. Et ça, ça pose une autre question des politiques comme ça, qui pour moi est pas du tout réglée : est-ce qu'on les aide toutes parce que c'est une politique

³⁴⁰ J'étais alors stagiaire du CGET. Il s'agit du séminaire de réflexion du groupe miroir du 29/09/2017.

³⁴¹ Entretien n°68 avec un agent de l'ex-CGET, 18/08/2021

³⁴² Ils devaient également distinguer les villes selon le niveau de maturité de leur projet de revitalisation, afin de conduire le programme à différents rythmes selon les villes, mais cette modalité a finalement été abandonnée.

³⁴³ Consultation de documents mis à disposition le 17/08/2020 à la Banque des territoires.

³⁴⁴ Dans le rapport sur les villes moyennes réalisé en 2017 au CGET, sont considérées comme « villes moyennes » toutes les unités urbaines de plus de 20 000 habitants (population 2013), de type « grand pôle urbain » d'après le zonage en aires urbaines de l'Insee et non incluses dans une des 22 aires urbaines englobant les métropoles institutionnelles. Pour les six départements sans unité urbaine de plus de 20 000 habitants, le chef-lieu de département a été considéré comme une ville moyenne.

³⁴⁵ Listes établies par les préfets, parfois suite à des candidatures, voir p.406

ville moyenne et on veut structurer un réseau de villes moyennes, ou est-ce qu'on veut aider les fragiles. Ils sont jamais allés au bout du truc. Et ça aussi c'est strictement politique. (...) Et là aussi, on en revient toujours au même : le ministère de la Transition Écologique ils font de la sélection, la sélection, ça emmerde les élus locaux, c'est injuste... (...) Et nous [au Ministère de la Cohésion des territoires], on dit oui à tout le monde parce qu'on est le Ministère des assos d'élus, donc faut vexer personne. Mais du coup, concrètement, à quoi ça sert ? Et c'est là que tu as la question aussi du saupoudrage. Mais c'était leur choix : aider un grand nombre. »

Agent de l'ex-CGET, 18/08/2021 (Entretien n°68)

Si indicateurs variés ont été calculés et ont pu influencer les choix réalisés lors de la réunion sur la sélection des villes, d'autres critères semblent également avoir été mobilisés, et aurait parfois reposé sur des jugements sur les villes (par exemple concernant la « richesse » de certaines d'entre elles). Enfin, des ajustements ont été réalisés en concertation avec Villes de France, ce qui suggère que d'autres critères ont été pris en compte. En comparant la liste établie par le CGET dans son rapport sur les villes moyennes et celle des 222 villes retenues dans le cadre du programme Action cœur de ville, on constate que la plupart des villes moyennes touristiques (Les Sables-d'Olonne, La Rochelle, Royan, Arcachon, Saint-Cyprien, Agde, Fréjus, Menton, Cluses, Sallanches) et celles réputées « riches » en raison de leur proximité à la frontière Suisse (Annecy, Annemasse, Saint-Louis) ont été exclues. Cependant, la logique n'est pas systématique puisque des villes touristiques comme Bayonne, Sète, Colmar, Bastia et Ajaccio sont incluses.

On peut donc dire que le programme repose sur une sélection dont les critères sont difficilement identifiables, même si les discours officiels insistent a posteriori sur l'idée d'un programme pour toutes les villes moyennes exerçant des fonctions de centralités. Pour V. Béal, ce choix de cibler une géographie catégorielle plutôt que prioritaire, adopté dans ACV et plus tard dans le programme Petites villes de demain, révèle les objectifs de ces politiques publiques, qui cherchent davantage à produire un effet d'annonce et un discours sur les territoires hors métropoles qu'à accompagner des territoires en difficulté et à corriger des inégalités territoriales (Béal, 2023). Les objectifs du programme confirment également cette orientation.

2.1.2. Une politique de soutien à la mise en place de projets locaux de revitalisation du centre-ville

Au cours de l'année 2017, différents arbitrages ont été opérés et certaines orientations envisagées pour le Plan pour les villes moyennes ont été abandonnées progressivement. Ces choix ont notamment contribué à situer cette politique publique à distance des enjeux de correction des inégalités territoriales, pour la recentrer sur la thématique du cadre de vie. La politique créée vise ainsi à favoriser l'émergence, le financement et la conduite de projets locaux de revitalisation du centre-ville. Ce choix paraît cohérent avec le processus de mise à l'agenda qui s'est déroulé entre 2014 et 2017, durant la fin du mandat de F. Hollande (1.2.1), mais a tout de même fait l'objet de débats.

Le premier débat quant aux objectifs et priorités de cette politique publique concerne le développement économique : cet enjeu, inclus dans les premières réflexions et notamment le discours du Président à la Conférence nationale des territoires, a finalement été écarté. Cette question devait être traitée séparément, au travers d'un second programme ciblant les villes

moyennes, qui n'a finalement jamais été mis en place³⁴⁶. Le programme Action cœur de ville ne vise donc pas à accompagner une réflexion globale sur les villes moyennes, puisque les questions économiques sont rapidement éloignées du champ de réflexion, et appréhendées essentiellement au travers de la question du commerce et des activités économiques en centre-ville. Le second débat sur les objectifs du programme ACV portait sur la coopération intercommunale et les charges de centralité³⁴⁷ supportées par les municipalités des villes centres de villes moyennes. Très central dans les revendications des élus, cet enjeu a fait l'objet d'un rapport du CGEDD à destination du ministre de la Cohésion des territoires Jacques Mézard, au moment du lancement du programme³⁴⁸. Le rapport propose notamment de considérer la création d'un statut spécifique aux intercommunalités des villes moyennes, avec une réflexion sur la notion de « villes d'envergure régionale », dans une logique similaire au statut de métropoles créé par la loi MAPTAM (Chapitre 2, 2.1.2). Si ce statut aurait pu avoir un effet symbolique, puisqu'il dotait les villes moyennes, comme les métropoles, d'un statut d'EPCI particulier, il prévoyait également d'adapter les règles de fonctionnement de la coopération intercommunale pour les villes moyennes. Il s'agissait notamment de prendre en compte les charges de centralité exercées par la ville-centre dans les finances locales, ou de fusionner les communes des unités urbaines des villes moyennes pour accroître leur poids démographique et politique.

Le fait que ces propositions sur le renouveau économique ou les modes de gouvernance des villes moyennes aient été écartées suggère là encore que la vocation de cette politique publique n'est pas de revenir aux logiques d'aménagement du territoire et de rééquilibrage d'inégalités territoriales. Si un acteur rencontré dans le cadre de l'enquête souligne qu'Action cœur de ville a contribué à « démétropoliser les politiques publiques »³⁴⁹, le terme semble trop fort, car l'action sur les villes moyennes proposée est cantonnée à l'urbanisme et au cadre de vie. Le programme ACV ne remet ainsi pas en cause les logiques d'appui au développement économique orientées vers l'excellence et la compétitivité de quelques territoires et n'amène pas à une réaffirmation du rôle territorial des villes moyennes. Cette focalisation sur des enjeux d'amélioration du cadre de vie et d'urbanisme dans les centres-villes est légitime au regard des difficultés rencontrées par nombre des villes moyennes (Chapitre 3, Chapitre 4). Mais elle permet aussi de démontrer la mise à l'agenda des enjeux des villes moyennes par le gouvernement, sans remettre véritablement en cause les logiques de métropolisation et de compétitivité qui prévalent depuis les années 2000 dans les politiques publiques territorialisées (Chapitre 2).

Si la mise à l'agenda des villes moyennes comme espaces d'action politique prioritaires pour l'État laisse penser à première vue à un retour à des préoccupations aménagistes, on constate

³⁴⁶ Entretien n°68 avec un agent de l'ex-CGET, 19/08/2021

³⁴⁷ Les « charges de centralité » correspondent aux dépenses assurées par la municipalité de la ville-centre d'une agglomération pour créer et gérer des équipements qui bénéficient aux habitants de l'ensemble de l'agglomération (voire aux espaces ruraux plus éloignés). Le partage de ces charges au sein des communautés de communes et des communautés d'agglomération est un sujet pour lequel l'Association des maires des villes moyennes s'est particulièrement mobilisée dans les années 2010 (l.l.), il a aussi été mis en avant dans plusieurs rapports de la Cour des comptes (Cour des comptes, 2020a).

³⁴⁸ Entretien n°81 avec un agent du CGEDD, 17/08/2021

³⁴⁹ Entretien n°69 avec un agent de l'ex-CGET impliqué dans la conception puis le pilotage d'ACV, 19/06/2021

que les pistes d'action privilégiées ne permettent pas un retournement de tendance. Il s'agit dans la section suivante d'analyser les modalités de fonctionnement, de pilotage et de déploiement du programme, afin de qualifier plus finement cette politique publique.

Encadré 12 : Le rôle de la recherche dans le processus de mise à l'agenda et d'élaboration d'une politique publique à destination des villes moyennes

Les rapports entre la recherche et la politique d'aménagement du territoire ou la politique de la ville ont été explorés dans différents travaux (Gaudin, 2013 ; Tissot, 2005 ; Warnant, 2023), qui ont montré comment des résultats de recherche peuvent participer à légitimer ou orienter l'action publique. Si l'étude des liens entre recherche et action constitue une question à part entière, mon parcours de formation et les enquêtes réalisées durant ma thèse permettent de proposer quelques pistes quant au rôle joué par certains chercheurs dans les processus de mise à l'agenda et d'émergence du programme Action cœur de ville.

Le programme de recherche « Rétraction des commerces et services dans les villes petites et moyennes », financé par le CGET, la Caisse des dépôts et coordonné par S. Baudet-Michel, S. Fol et C. Quéva a certainement joué un rôle dans la période d'institutionnalisation et de reconnaissance des difficultés rencontrées dans les villes moyennes, au milieu des années 2010. Dans un contexte où des difficultés étroitement liées aux réformes territoriales, des services publics et aux politiques d'austérité sont médiatisées par des associations d'élus depuis quelques années, le programme de recherche « Rétraction » propose de mesurer et d'étudier de façon approfondie ces recompositions dans les villes petites et moyennes. Il s'intéresse aussi à la dévitalisation commerciale de ces villes, également très médiatisée suite aux publications des rapports de PROCOS puis de l'Institut pour la ville et le commerce (1.1.2). Le groupe de chercheurs impliqués dans le programme présente fréquemment leurs résultats à deux agents de la Caisse des dépôts impliqués dans la démarche des *Démonstrateurs* et des *Centres-villes de demain* (1.2.2), ainsi qu'à l'agent du CGET chargé du rapport sur les villes moyennes, alors en cours de rédaction. Ces interactions ont sans doute influencé ces agents dans leur compréhension des enjeux, et ont peut-être alimenté l'orientation de la construction du problème public vers les villes petites et moyennes. Durant cette période, l'interprétation du problème public est en effet surtout dominée par les thèses de C. Guilluy, qui prône une vision opposant métropoles et « reste du territoire », que ces travaux du groupe de recherche Rétraction permettent de nuancer en montrant toute la diversité de ces espaces. A posteriori, ces agents du CGET et de la Caisse des dépôts, également impliqués dans mon parcours doctoral, soulignent que ce projet a été important dans leurs analyses et leur compréhension des enjeux territoriaux de cette période³⁵⁰.

Des échanges entre administrations impliquées dans l'institutionnalisation de la question des villes moyennes et chercheurs s'opèrent aussi dans le cadre de l'ANR Altergrowth. Ce programme est coordonné par V. Béal, N. Cauchi-Duval et M. Rousseau, qui organisent plusieurs journées d'étude et colloques, dont une journée de restitution des résultats d'Altergrowth organisée au PUCA, en présence d'autres acteurs publics en janvier 2018, juste après l'annonce du programme Action cœur de ville. Les agents du CGET et de la Caisse des dépôts ayant participé au programme Rétraction sont présents et leur intérêt pour l'étude plus globale du déclin des villes moyennes s'illustre notamment dans le financement de ma thèse. Au sein de la Caisse des dépôts, l'étude de la diversité des villes moyennes est alors envisagée comme une piste pour adapter leur

³⁵⁰ Échanges informels lors d'une réunion de suivi de thèse réalisée en juillet 2023.

offre aux différentes configurations démographiques et économiques des villes moyennes. Du côté du CGET, le financement de la thèse s'inscrit dans un fort intérêt du Bureau de la prospective et des études pour la décroissance urbaine et l'étude des politiques urbaines alternatives.

Les acteurs ayant suivi mes travaux de thèse au CGET-ANCT et à la Caisse des dépôts ont donc une bonne connaissance et un intérêt pour certains travaux scientifiques, qui ont peut-être orienté leur vision des enjeux des villes moyennes, et pourraient avoir eu des effets sur la mise à l'agenda ou l'élaboration d'ACV. Certains chercheurs ayant participé aux programmes Rétraction ou Altergrowth ont ainsi été invités à participer aux « groupes miroirs » organisés dans le cadre de l'élaboration d'ACV (2.1). Mon expérience au sein du CGET-ANCT a cependant montré que ces affinités pouvaient différer fortement d'un service à l'autre. Au sein de la direction du programme ACV, mes travaux de thèse ainsi que mon rapport réalisé dans le cadre de mon accueil au Bureau de la prospective et des études sur la décroissance urbaine (Chouraqui, 2021) sont en effet perçus avec méfiance par certains agents. L'un de ces agents développe même un discours de rejet quant aux travaux sur la décroissance urbaine, et présente le programme ACV comme fermement opposé à ces approches. Ceci transparait lors de l'entretien réalisé avec cet agent en 2021, lors d'un échange sur le contexte d'émergence du programme ACV :

« Rappelez-vous, on sortait quand même d'un débat sur les grandes régions. Enfin, d'un débat... il n'y a pas vraiment eu de débat, d'ailleurs, en disant : 'il faut faire des grandes régions', 'il faut faire des métropoles', etc. Je n'ai pas d'avis sur ce plan, je n'oppose pas les uns et les autres, mais on était plutôt sur ce type de chose. Ou bien : 'il faut que les intercos soient les plus grandes possibles'. (...) Et donc c'est vraiment en réaction à tout ce mouvement, qui, entre nous, était très soutenu par tous les think tanks. Dont certains que vous fréquentez. Je ne vais pas revenir sur le nombre de colloques que j'ai subis qui expliquaient qu'il faut accompagner les villes à décroître. Non mais, ce mouvement intellectuel... J'allais dire plutôt « académique », il était très profond. Donc, comme vous me demandez ce qui a suscité le programme, je vous dis d'abord ce qui existait dans le panorama politico-académique. Et c'est vraiment J. Mézard, avec une vraie vision politique, qui a dit : on ne peut pas continuer comme ça. Nos territoires vont être de plus en plus fracturés, et donc il faut un plan, un dispositif pour les villes moyennes, qui va venir, non pas en opposition aux métropoles, pas en opposition aux ruralités... (...) Donc je pense que Jacques Mézard, avec l'appui du Président de la République et du Premier ministre, a joué un rôle crucial dans la prise en compte de cette réalité territoriale, dans un environnement politico-parlementaire-académique qui n'était pas porté vers des sujets, ou qui n'en était pas convaincu. »

Agent de l'ANCT, 18/08/2021 (Entretien n°70)

Pour cet agent, les travaux sur la décroissance urbaine alimentent la rhétorique du « *big is beautiful* » (Bouba-Olga, 2017) et contribuent à légitimer des « fractures » territoriales dont les pouvoirs publics se préoccupaient peu avant l'arrivée au gouvernement de J. Mézard. Cet agent voit dans les travaux sur la décroissance urbaine le pendant des plaidoyers sur la métropolisation, car la concentration des flux vers les grandes villes serait complétée par l'acceptation de la décroissance d'autres villes. Cet extrait montre donc la lecture erronée et la méfiance de certaines élites administratives et politiques vis-à-vis de travaux scientifiques. Ceci permet de souligner que l'action publique peut parfois se positionner à rebours de la sphère scientifique. Les relations entre recherche et action publique observées dans le cadre de mon parcours doctoral sont donc à double tranchant, avec des interactions qui ont pu contribuer à élargir les analyses des recompositions territoriales de certains agents et d'autres qui ont plutôt suscité des oppositions.

2.2. Les principes de fonctionnement du programme ACV : une forme de continuité plutôt qu'une rupture

L'objectif de cette sous-partie est de qualifier le programme Action cœur de ville et notamment son fonctionnement au point de vue financier et administratif. Si l'analyse des objectifs de cette politique publique, orientée vers la revitalisation des centres-villes, laisse penser qu'elle ne contribue pas à redéfinir les priorités des politiques nationales spatialisées, le fait qu'elle cible les villes moyennes marque tout de même un tournant notable. L'orientation de cette politique publique vers les villes moyennes implique-t-elle des évolutions dans le positionnement de l'État et ses relations aux collectivités locales, plutôt tournées vers une logique de *rescaling* favorisant une mise en concurrence des territoires et un développement spatial inégal (Brenner 2004, Chapitre 2, 1.2.3) ? De nouveaux circuits financiers se rapprochant de logiques de redistribution sont-ils saisissables ?

2.2.1. Une « politique constitutive » et non un retour à des logiques « redistributives » (Hassenteufel, 2011)

Le programme Action cœur de ville s'appuie sur un principe de contractualisation et suit donc une forme très classique des politiques nationales spatialisées mises en place depuis la décentralisation (Boutet, 2003 ; Gaudin, 2007). Les « contrats d'action publique » développés à partir de cette période visent avant tout à formaliser un projet et un partenariat entre différents acteurs, avec un engagement, le plus souvent informel et de principe, à ce que des cofinancements ou des financements soient apportés par les différentes parties signataires au cours du projet (Gaudin, 2014). Les conventions Action cœur de ville se situent dans cette veine, puisqu'elles permettent à plusieurs partenaires de s'engager sur différents projets et financements pour une durée de cinq ans. Au cours de l'année 2018, une convention a donc été signée dans chacune des villes ciblées par cette politique publique. Celle-ci vise à exposer le déroulement et les conditions de déploiement du programme Action cœur de ville. La convention est structurée entre une partie dédiée au diagnostic des principaux enjeux rencontrés dans le centre-ville et une autre qui expose un projet de revitalisation, autour de cinq axes obligatoires : habitat, commerces-activités économiques, mobilités, espaces publics-patrimoine et accessibilité aux services publics et aux équipements. Selon leur avancement et l'existence de projets similaires préalables dans la ville considérée, la convention détaille un diagnostic, une stratégie de revitalisation, et des actions envisagées, ou bien présente les études et moyens qui seront mobilisés pour mieux établir les enjeux et élaborer une stratégie d'action. En 2020, ces conventions font l'objet d'avenants qui précisent les orientations adoptées, les actions envisagées et fixent un périmètre d'action opérationnel. Par extension, ce périmètre est nommé « ORT », en référence au dispositif d'Opération de revitalisation de territoire créé par la loi Élan en 2018, qui a des conséquences juridiques, fiscales et permet l'usage d'outils spécifiques pour lutter contre les phénomènes de dévitalisation des centres-villes dans un secteur d'intervention prioritaire. Les signataires de la convention sont obligatoirement l'État, la municipalité de la ville-centre, l'EPCI et les partenaires du programme (Anah, CDC-Banque des territoires, Action logement). Ponctuellement, des appels à projets thématiques sont proposés par l'État et permettent d'obtenir des financements supplémentaires pour des études

ou des opérations d'aménagement³⁵¹. Enfin, des événements réunissant les maires et présidents d'EPCI des villes ciblées sont organisés une fois par an, afin de communiquer sur le programme et ses résultats.

Cette politique publique repose donc sur des projets élaborés par la municipalité de la ville-centre et son EPCI, pour lesquels des outils et financements proposés par l'État et différents partenaires peuvent être sollicités. Ce fonctionnement situe Action cœur de ville en continuité avec les politiques nationales spatialisées adoptées dans les dernières décennies : les gouvernements des villes sont tenus de s'approprier le dispositif et de réaliser des demandes de financements pour en obtenir. La responsabilité des acteurs locaux de l'aménagement est donc centrale :

« Là, c'était vraiment l'idée que c'était la ville, le maire, son équipe, etc., qui étaient le maître d'œuvre de l'affaire. C'était leur responsabilité. Il y avait une décentralisation dans laquelle on leur fait confiance. (...) Enfin, il y a trois règles. On a mis que trois règles obligatoires. Mais, en revanche, c'est sous votre responsabilité. Et si vous vous cassez la gueule, c'est votre responsabilité. »

Agent de l'ANCT, 18/08/2021 (Entretien n°70)

Le fonctionnement par contractualisation et la création d'outils réglementaires comme l'ORT situent cette politique publique dans des logiques « procédurales » ou « constitutives » (Hassenteufel, 2011). En effet, l'architecture d'Action cœur de ville n'implique pas d'intervention directe de l'État vers les collectivités ciblées, par exemple sous forme de transferts financiers, dans une logique de politique « redistributive » (*ibid.*), qui allouerait des volumes financiers aux collectivités selon des critères de péréquation. Cette politique consiste au contraire en la mise à disposition d'outils et de règlements favorables à la diffusion d'une démarche, ici les stratégies locales de revitalisation du centre-ville, ce qui permet de la qualifier de « procédurale » (*ibid.*). L'État se pose donc davantage comme un acteur stratégique qui oriente les politiques locales que comme un acteur qui redistribue ou rééquilibre les disparités entre collectivités locales, dans une posture typique de l'État stratège (Bezès, 2009).

2.2.2. Une poursuite des dynamiques d'agencification et de diversification des financements entamée avec le Programme national de rénovation urbaine ?

Le programme Action cœur de ville est piloté par le ministère de la Cohésion des territoires avec l'appui du CGET, transformé en Agence nationale de la cohésion des territoires en 2020. Cette configuration – une agence créée suite au lancement d'un « programme » et chargée de son pilotage – rappelle celle du Programme national de rénovation urbaine (PNRU), coordonné par l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), créée en 2004 dans le but d'alléger

³⁵¹ Exemples : l'appel à projet Réinventons nos cœurs de villes, coordonné par le Plan urbanisme construction architecture (PUCA, rattaché aux ministères de l'Écologie et de la Cohésion des territoires) propose, à partir de 2019, de mettre à disposition des financements d'étude pour certaines villes ACV. L'objectif est d'encourager la mise en place d'appels à projets locaux pour faciliter l'intervention d'acteurs privés sur différents enjeux architecturaux. A partir de 2020, dans le cadre du Plan de Relance, des fonds sont également mis en place pour appuyer les projets des collectivités locales, notamment le Fonds friche et le Fonds de restructuration des locaux commerciaux. Les villes ACV sont encouragées à participer à ces appels à projets, bien qu'ils ne soient pas seulement destinés à ces territoires.

les procédures et d'extraire cette politique publique des contraintes de l'administration (Epstein, 2013b). Pour R. Epstein, l'organisation du PNRU parachève les transformations de l'État entamées avec les lois de décentralisation et les réformes administratives – notamment la LOLF et la RéATE (Chapitre 2, 2.2.3). Le programme reprend en effet les principes du Nouveau management public en prévoyant un pilotage souple, structuré autour de dispositifs d'appels à projets, d'évaluation et de suivi (Epstein, 2013b). La création d'une agence permet quant à elle de limiter au maximum l'intervention des administrations centrales dans la mise en œuvre de la politique publique. L'articulation classique entre une administration centrale, ses services déconcentrés et les collectivités locales est ainsi remise en cause. La création d'une agence constituant un guichet unique dans le pilotage d'un appel à projet national alimente donc, selon R. Epstein, une redéfinition des rapports centre-périphérie (c'est-à-dire entre État central et collectivités locales) en faveur du centre, et ce malgré la décentralisation. L'ANRU est ainsi en mesure d'interagir avec les ministères pilotes du PNRU, tout en gérant les financements et les contrats établis dans le cadre de la mise en œuvre du programme. Ces arrangements institutionnels rendent donc le PNRU compatible avec les restructurations de l'État et la réduction des moyens de ses services déconcentrés mise en place par la RGPP. On peut faire l'hypothèse que le programme ACV, en s'appuyant sur une nouvelle agence, suit également cette voie.

La contrainte budgétaire est un autre principe d'action de l'État très fort que le PNRU semble contourner, avec un bilan d'investissement total de 46,1 milliards d'euros (Cour des comptes, 2020b). 44% de ces investissements proviennent en réalité des organismes HLM (*ibid.*), et ont été supportés pour les deux tiers par des prêts de la Caisse des dépôts, qui correspondent aux circuits de financements historiques du logement social et sont sans incidence sur le budget de l'État³⁵² (Frétigny, 2018). Ces circuits de financements ont été fortement remobilisés à partir de 1999, en raison de la création des prêts « renouvellement urbain » de la CDC (Frétigny, 2015, 2018). En plus des prêts, ce bilan de 46,1 milliards d'euros d'investissements inclut une part de subventions, c'est-à-dire de dotation de financements, qui ont été attribuées par l'ANRU pour soutenir la réalisation de projets locaux de rénovation urbaine. Ce budget de subvention a été mobilisé à plus de 60% pour le financement de la démolition de logements sociaux (Frétigny, 2018). Ces subventions proviennent pour l'essentiel des fonds de participation des employeurs à l'effort de construction (ex-1% logement, géré par Action logement)³⁵³ et du budget de l'État³⁵⁴ (Cour des comptes, 2014). Au fil du temps, l'État se désengage cependant du financement de l'ANRU, et ne contribue quasiment plus à son financement après 2011³⁵⁵. L'ANRU est chargée de gérer et de distribuer ce volume financier, qui représente 5 milliards d'euros de subventions pour les quatre premières années du programme, et augmente au fil du

³⁵² La principale manne financière exploitée est ici l'épargne des ménages et les livrets A, qui est remobilisée par la CDC dans ses prêts au logement social, voir Frétigny 2015.

³⁵³ Avec un minimum de 700 à 900 millions de financements de l'ANRU par an, fixés par la loi MOLLE (2009) puis par décret, qui ont été très largement utilisés comme crédits de subvention du PNRU (source : Cour des comptes, 2014, « L'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) », Enquête demandée par la commission des finances du Sénat)

³⁵⁴ Environ 1,2 milliard entre 2004 et 2010 d'après le rapport de la Cour des comptes (source : Cour des comptes, 2014)

³⁵⁵ Cour des comptes, 2014.

temps pour atteindre 12 milliards en 2018³⁵⁶. Le PNRU s'appuie donc sur une diversification des sources de financements pour contourner la contrainte budgétaire et permettre un investissement massif vers des opérations de rénovation urbaine. La mobilisation des fonds de participation des employeurs à l'effort de construction (ex-1% logement) d'Action logement constitue dans ce cadre l'une des principales nouveautés de ce programme, puisque les subventions distribuées par l'ANRU proviennent pour l'essentiel de ces fonds, et sont pensées comme un « levier » pour faciliter les investissements et le renouvellement des quartiers ciblés (Epstein, 2013b ; Cour des comptes, 2020b). Cette logique de diversification des financements se retrouve dans le programme Action cœur de ville, puisque son budget de 5 milliards d'euros est essentiellement constitué d'apports de la CDC-Banque des territoires (1,7 milliard) et d'Action logement (1,5 milliard). Le budget engagé directement par l'État correspond à 600 millions d'euros. L'Anah, sous tutelle de plusieurs ministères et ayant un statut d'opérateur d'État³⁵⁷, engage quant à elle 1,2 milliard.

À première vue, le programme Action cœur de ville se situe donc dans le prolongement des tendances à l'agencification et à la diversification des financements des politiques publiques déjà saisissables dans le cas du PNRU. L'analyse approfondie de cette politique publique semble néanmoins suggérer que celle-ci est davantage imprégnée par les logiques d'austérité budgétaire que le PNRU. Tout d'abord, si un processus d'agencification est bien observable avec le lancement du programme Action cœur de ville, qui donne lieu à la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, celui-ci semble avoir une portée limitée au point de vue administratif et des relations centre-périphérie. Alors que l'ANRU résulte d'une création d'établissement, qui a donné lieu au recrutement d'environ 90 agents³⁵⁸, l'ANCT est née de la fusion de différentes structures. Le CGET (environ 270 agents³⁵⁹), l'Agence du numérique (une quarantaine d'agents)³⁶⁰ et l'EPARECA (une quarantaine d'agents)³⁶¹ fusionnent au 1^{er} janvier

³⁵⁶ D'après R. Frégnigny (2015, p.455), l'objectif d'engagement de l'ANRU a été augmenté, en 2009, à 12 milliards d'euros jusqu'en 2018.

³⁵⁷ Statut mis en place par la LOLF (2004), qui permet d'appliquer les principes régissant le budget de l'État à d'autres entités, notamment celles sous tutelle ou financées majoritairement par l'État, que ce soit directement par subvention, soit indirectement par l'affectation de ressources fiscales. C'est le cas de l'Anah, sous tutelle, et dont les financements ont fortement varié depuis 2009, mais sont aujourd'hui étroitement liés des transferts financiers issus du budget principal de l'État et de l'affectation de ressources fiscales (taxe sur la vacance du logement et taxe sur la mise aux enchères des quotas carbone). Un temps largement financée par Action logement (2009-2012), cette structure dépend depuis 2013 essentiellement de financements directs et indirects de l'État.

³⁵⁸ Effectif indiqué en équivalent temps plein travaillé dans : Cour des comptes, 2020. « L'ANRU et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU) : examen à compter de 2014 », Communication à la commission des finances du Sénat

³⁵⁹ 97 fonctionnaires et 168 contractuels de droit public en 2019 d'après : Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, 2020. « Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires » ; 263,4 ETP au 31/12/2018 d'après Annexe budgétaire, 2018, Justification au premier euro, programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

³⁶⁰ Cour des comptes, 2021. « L'Héritage de l'ex-Agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire », Rapport public annuel.

³⁶¹ Près de 42 équivalents temps plein travaillé en 2012 d'après : Cour des comptes, 2014. « Les comptes et la gestion de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). Exercices 2001 à 2012 », Rapport particulier ; 47 agents d'après : Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, 2020. « Rapport

2020 pour constituer l'ANCT, qui compte, d'après son rapport d'activité de la même année, 359 agents : le nombre de postes est donc resté très stable, ce qui rend la « création » de l'ANCT difficilement comparable avec celle de l'ANRU. Les missions de l'ANCT dépassent par ailleurs largement la gestion du programme Action cœur de ville, qui n'est suivie que par une équipe très restreinte et qui existait déjà au CGET à partir de 2018³⁶². Le nombre d'agents mobilisés dans le pilotage du programme Action cœur de ville à l'ANCT est donc sans commune mesure avec le cas du PNRU, car les moyens humains sont beaucoup plus limités, ce qui traduit sans doute un poids plus fort de la contrainte budgétaire. L'équipe en charge du pilotage du programme au sein de l'ANCT effectue ainsi essentiellement des missions de suivi et d'animation. Cette situation est revendiquée comme un choix politique par certains agents chargés de la direction du programme :

« En tous cas, aucune gestion centralisée. Et ça, je pense que c'est quand même un élément très très fort. Rassurez-vous, il y a beaucoup de travail à Paris. Mais pas dans la gestion des dossiers. Nous, notre boulot en termes d'organisation, c'est de faire vivre le partenariat, c'est de mettre en place les financements, les procédures, les lois, les reportings, les évaluations, les initiatives (...). Tout ça au profit de la collectivité, de la communauté ACV. À charge après aux élus de s'en emparer. Mais votre serviteur ne gère pas le projet urbain de Carcassonne. Et il le ferait très mal d'ailleurs, s'il devait le faire. Par contre, mon boulot c'est de faire en sorte que tous les moyens – au sens le plus large du terme : ingénierie, financements, conseil, etc. – dont aurait besoin le maire de Carcassonne soient à sa disposition. (...). Du temps du Père de Gaulle, et je dis ça avec une grande déférence, l'État était tout-puissant. On m'aurait confié ACV, et l'État aurait tout géré, parce que l'État était comme ça, etc. Là, c'est l'Agence qui est au service des projets de territoires. »

Agent de l'ANCT, 18/08/2021 (Entretien n°70)

À la différence de l'ANRU, l'ANCT ne dispose pas d'un budget de subventions propre, à répartir parmi les villes ciblées. Le suivi quotidien du programme et le fléchage de subventions est confié aux administrations déconcentrées. Au niveau régional, la préfecture de région valide les demandes d'octroi de subventions, qui sont renseignées par le délégué territorial de l'ANCT³⁶³ et ses équipes au sein des préfectures départementales. Ce suivi s'ajoute aux autres missions de ces administrations territoriales de l'État, sans que des recrutements aient été prévus pour soutenir le déploiement de ce programme. Les moyens humains déployés au sein de l'État, de ses administrations ou agences sont donc bien plus faibles que pour le PNRU. Au point de vue financier, l'ANCT n'a pas non plus un rôle de centralisation et distribution des subventions similaire à celui joué par l'ANRU, ce qui rendent les possibles dynamiques de recentralisation induites par le programme Action cœur de ville très incertaines. Dans ce cadre, on peut dire, en suivant V. Béal, que le processus d'agencification qui accompagne le lancement d'Action

d'information sur la mise en application de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires »

³⁶² Environ 5 agents (1 directeur ·rice du programme, 1 directeur ·rice adjoint ·e, 1 chargé ·e de mission, 2 assistant ·es de direction).

³⁶³ Rôle assigné aux Préfets, mais un délégué adjoint est le plus souvent désigné, il peut s'agir du Secrétaire général ou du/de la Directeur ·rice de la DDT. Le suivi du programme (participation aux comités de pilotage et techniques locaux) peut être déléguée aux Sous-préfectures ou à la DDT.

cœur de ville procède davantage des *politics* que des *policies* (Béal, 2023). Il s'agit notamment de démontrer, par le discours, que cette politique publique a pour objectif de répondre aux difficultés des villes moyennes comme cela a été le cas, quelques années plus tôt, pour la politique de la ville, dans une logique d'affirmation d'un mouvement de « réaffectation des moyens » qui répond aux débats sur la « France périphérique » (1.1).

2.2.3. *Un programme imprégné par la contrainte budgétaire*

Comme vu plus haut, le budget du programme Action cœur de ville est pour plus de moitié constitué par des apports de groupes financiers d'intérêt public, Action logement et la CDC-Banque des territoires, tandis qu'un opérateur d'État, l'Anah, apporte également une part de budget conséquente. On observe donc, pour le programme ACV, une diversification des financements. Si cette diversification présente certains points communs avec le PNRU, il faut aussi noter une contribution financière de l'État encore plus limitée, et une posture différenciée des partenaires financiers. Le budget de l'État consacré au programme n'apparaît pas dans les premières communications officielles, qui valorisent les engagements de ces trois structures, dont la somme atteint 4,4 milliards d'euros. Le budget déclaré pour ce programme étant de 5 milliards, il faut comprendre, en creux, que l'État pourra apporter environ 600 millions d'euros. L'objectif de cette sous-partie est de mieux comprendre les circuits financiers mobilisés dans le cadre du programme ACV. On étudiera en particulier les mécanismes de financement mis en place engageant le budget de l'État et la tendance à l'autonomisation d'Action logement et de la Banque des territoires, qui établissent de nouvelles relations avec les collectivités locales.

L'absence de discours sur le budget engagé par l'État dans le cadre d'Action cœur de ville, au moins dans les premiers temps de cette politique publique, peut s'expliquer par le fait qu'aucun moyen supplémentaire du budget de l'État n'a été spécifiquement dévolu à cette politique publique. Les dépenses liées à Action cœur de ville sont incluses explicitement dans les documents budgétaires des programmes 112 (Impulsion et coordination de la politique du territoire), 119 (Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements) et 135 (Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat) du budget de l'État dès l'exercice 2019. Ces programmes ne font pas pour autant l'objet de nouveaux abondements pour accompagner le déploiement d'Action cœur de ville, ce qui confirme une volonté de restreindre au maximum le budget d'État qui lui est consacré. Il s'agit plutôt, dans les trois cas, d'orienter certains fonds vers le financement de projets portés par des villes sous convention ACV, dans un jeu à somme nulle :

- Le programme 135, qui est pour une grande partie consacré à des transferts alimentant le budget de l'Anah, doit être orienté vers les villes bénéficiaires du programme. Les documents budgétaires³⁶⁴ stipulent ainsi, dès 2019³⁶⁵, que l'intervention de l'Anah est « orientée prioritairement » vers les villes ACV, mais cela « dans le strict cadre de ses

³⁶⁴ Projets de loi de finance du programme 135 pour les années 2018 à 2022, consultés sur le site internet du budget de l'État.

³⁶⁵ Pour l'exercice 2018, les villes moyennes sont mentionnées comme l'un des territoires d'intervention prioritaire de l'Anah, mais le programme ACV n'est pas encore explicitement mentionné, sans doute car la participation de l'Anah n'était pas alors stabilisée.

budgets annuels d'intervention ». La somme de 1,2 milliard d'euros engagée par l'Anah dans le cadre d'ACV ne correspond donc pas à un renforcement de son budget par l'État. Entre 2019 et 2021, seuls 30 millions d'euros supplémentaires ont été perçus par l'Anah dans le cadre du Plan de relance pour soutenir son intervention dans le cadre des programmes nationaux³⁶⁶ (Action cœur de ville et Petites villes de demain). L'essentiel des recettes mobilisables par l'Anah pour le déploiement de ses dispositifs dans le cadre du programme ACV provient donc de recettes stables : transferts depuis le programme 135, mais aussi affectations stables de ressources fiscales (issues de la taxe sur les logements vacants³⁶⁷ et sur le produit de mise aux enchères des quotas carbone³⁶⁸) et contribution des fournisseurs d'énergie³⁶⁹. Plus largement, avant le Plan de relance et la création du Fonds friche³⁷⁰ en 2021, aucun crédit supplémentaire ne semble avoir alimenté le programme 135.

- Pour le programme 112, le budget alloué au Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) est mobilisable pour les villes ACV. Créé en 1995 et notamment dédié au financement des engagements de l'État dans le cadre des Contrats de plan État-Région (CPER), ce fonds peut être utilisé pour subventionner divers projets locaux et est géré par les préfetures de région. Les villes moyennes y ont donc accès depuis sa création pour financer une variété de projets. Les documents budgétaires mentionnent explicitement les villes ACV comme des bénéficiaires prioritaires du FNADT à partir de 2019³⁷¹, sans qu'un abondement spécifique ne soit repérable.
- Le programme 119, qui est essentiellement constitué des dotations de fonctionnement et d'investissement aux collectivités, est lui aussi mobilisé pour financer le programme ACV. La Dotation d'équipement aux territoires ruraux (DETR, gérée par les préfetures départementales 1.2.1) et la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL, gérée par les préfetures régionales) peuvent notamment être utilisées pour financer des projets locaux portés dans des villes ACV. La DETR est ouverte aux villes moyennes dès sa création, car son octroi dépend de critères de poids démographique, et constitue donc une subvention de « droit commun » qui existait avant ACV. La DSIL, quant à elle, a fait l'objet d'une instruction spéciale sur l'éligibilité et la priorisation des demandes de subvention des villes ACV dès 2018³⁷². Cette priorisation est toute relative cependant, car tous les autres contrats liant l'État et des collectivités locales sont mentionnés comme des bénéficiaires possibles, et notamment les Contrats de plan État-Région (CPER). Ceci signifie donc que la plupart des villes moyennes pouvaient déjà

³⁶⁶ Ceci contraste le financement de Ma Prime Rénov', qui a été soutenu financièrement par un nouvel abondement conséquent ; issu du programme 174 Energie, climat et après-mine (420 millions en 2020 et 710 millions en 2021). (source : Annexes au projets de loi de finance sur les opérateurs d'État et rapports d'activité de l'Anah).

³⁶⁷ 61 millions d'euros, stable de 2019 à 2021 (source : Rapports d'activité de l'Anah)

³⁶⁸ 420 millions d'euros, stable de 2019 à 2021 (source : Rapports d'activité de l'Anah)

³⁶⁹ 60 millions d'euros, stable de 2019 à 2021 (source : Rapports d'activité de l'Anah)

³⁷⁰ Budget initial de 300 millions d'euros, abondé dans la même année de 350 millions supplémentaires.

³⁷¹ Pour l'exercice 2018, les villes moyennes sont mentionnées de façon assez vague, sans doute car la mobilisation de ce fonds n'est pas alors clairement envisagée dans le cadre du programme ACV (PLF 2018 du programme 112).

³⁷² Instruction du 07/03/2018 du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de la cohésion des territoires aux préfets de région au sujet de la DSIL (exercice 2018).

solliciter cette subvention avant le lancement d'ACV. Ces dotations sont par ailleurs stables entre 2018 et 2020 et n'ont pas été abondées pour soutenir le déploiement d'ACV. En revanche, elles ont été renforcées avec le Plan de relance à partir de 2020³⁷³.

Le programme Action cœur de ville peut donc donner lieu à la mobilisation de dotations d'investissement gérées par l'Anah, les préfetures de département et de région, et issues de différents programmes du budget de l'État. Dès que l'architecture d'ACV est stabilisée, en 2019, on trouve des mentions de cette politique publique dans les Projets des lois de finances au titre des programmes 112, 119 et 135. Des circulaires sont également publiées chaque année pour clarifier les règles de répartition de l'ensemble de ces subventions (DSIL, DETR, FNADT) et les mettre en lien avec différentes politiques publiques, dont Action cœur de ville³⁷⁴. L'analyse des documents budgétaires et l'enquête montrent cependant que ces sources de financements n'ont pas fait l'objet d'un abondement en vue du déploiement de cette politique publique, et étaient déjà accessibles aux collectivités des villes moyennes avant le lancement d'Action cœur de ville. Le programme ACV repose donc sur un budget d'État restreint et sur un redéploiement de sources de financement préexistantes. La participation de l'État annoncée au programme, de 600 millions d'euros, correspond à des financements de droit commun. Si ACV a certainement amélioré le recours à ces financements pour des stratégies de revitalisation des centres-villes dans des villes moyennes, on ne peut pas dire que cette politique publique ait renforcé, dans une logique de redistribution, le volume des subventions d'État à disposition de ces villes. Ce point appuie donc l'hypothèse selon laquelle ce programme ne constitue pas un retour à des préoccupations aménagistes et une rupture avec les logiques contemporaines des politiques nationales spatialisées.

2.3. Un programme « partenarial » permettant de redéfinir la place de l'État dans les politiques nationales spatialisées ?

2.3.1. Les rapports entre l'État et les « partenaires » du programme

Face à cette contrainte budgétaire très forte et à l'impossibilité de bénéficier de sources de financement issues du budget de l'État, des négociations et partenariats ont été mis en place avec la Caisse des dépôts et Action logement :

« Bon, vous avez compris pourquoi on est passé par ce mode opératoire, c'est qu'on n'avait pas la possibilité de sortir un programme qui soit financé par des crédits publics, directs, budgétaires, comme c'était le cas lors du NPNRU ou du PNRU précédent, ou encore du PNRQAD. La façon de monter des programmes quand même dans ce moment de disette budgétaire, c'est de se dire, on va davantage mobiliser des opérateurs plus que, directement, le budget de l'État. »

³⁷³ Création d'une DSIL exceptionnelle à partir de 2020 (+1 milliard d'euros pour le programme 119) et renforcement de la DSIL de droit commun en 2022 (+337 millions issus de « redéploiements »), d'après le Projet de loi de finances du programme 119 de 2022.

³⁷⁴ Circulaires du Ministère de la cohésion des territoires aux préfets de région et de département sur les dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires de 2019, 2020, 2021, 2022 et 2023

D'après la quasi-totalité des enquêtés, la mise en place de partenariats entre l'État, Action logement et la CDC est liée à la contrainte budgétaire. L'agent qui s'exprime dans l'extrait précédent considère ces structures comme des « opérateurs ». Lors d'observations à la CDC, plusieurs enquêtés soulignent néanmoins ce problème de terminologie dans certains discours des agents de l'État, et refusent d'être considérés comme « opérateurs ». Ces agents se considèrent plutôt comme des « partenaires » :

« C'est bien un programme national, de la responsabilité de l'État. Nous, on est contributeurs, mais on est aussi partenaires. On reste malgré tout autonomes pour injecter la ressource là où ça nous paraît pertinent de le faire, dans le cadre du programme. Alors est-ce que c'est des sources de tension... alors, oui... Parfois, on sent qu'ils aimeraient bien orienter un peu plus. Et on avait financé des choses qu'ils se sont réappropriées. Mais il y a une vigilance telle de notre côté, eux ils ont un besoin tel, qu'on alimente... finalement tout ça s'équilibre.

JC : Et comment t'expliques ça, qu'auparavant l'État ne faisait pas appel de la même manière à des partenaires ? En plus, c'est une évolution qui semble durable, avec plusieurs programmes qui ressemblent à ACV ensuite ?

Agent : Je suis sans doute pas très objectif, mais... Je reviens à la genèse : le fait qu'on ait construit, nous, avec Centres-villes de demain une proposition d'action publique, un programme d'intervention... On avait une forme de légitimité très forte. Et donc ça s'est beaucoup organisé autour de ce qu'on préconisait. Maintenant c'est un peu oublié, mais le reste s'en est inspiré indirectement. Mais je pense que si le scénario avait été, l'État pense le programme et vient nous solliciter, comme cela s'est fait avec l'ANRU, je pense que le rapport de force, la nature des relations... ça s'institue d'une certaine manière. Là, le fait qu'on ait inspiré, voire proposé cette politique publique, qu'on ait contribué... (...) Ça nous a positionnés d'une certaine manière, et je pense que c'est une explication. »

Agent de la CDC³⁷⁵, 17/08/2021 (Entretien n°72)

Dans cet extrait, l'agent de la CDC explique la position de « partenaire », qui découle d'une autonomie de l'établissement et d'un rapport de force avec l'État qui est lui est favorable, étant donné une légitimité sur le sujet de la revitalisation des villes moyennes acquise avec la mise en place du dispositif Centres-villes de demain dès 2016. Ce rapport de force et cette relation « partenariale » sont pris en compte au sein de l'administration d'État, puisque cet enquêté chargé du pilotage d'ACV souligne bien l'importance des négociations avec les « partenaires » dans le cadre de la prolongation du programme, annoncée en 2021 :

« Là, le Premier ministre a annoncé la prolongation du programme : il y a un gros travail à faire avec les partenaires, parce que c'est pas l'État qui dit : « on fait comme ça ». La CDC dit : « écoutez, si je veux pas foutre ces deux milliards, je fous pas deux milliards. ». Vous voyez ce que je veux dire ? Donc cette gestion partenariale est extrêmement intense et très

³⁷⁵ Direction du Réseau/Banque des territoires

importante. C'est mon quotidien. Parce qu'il faut faire vivre le partenariat, chacun veut retrouver ses petits, etc. »

Agent de l'ANCT, 18/08/2021 (Entretien n°70)

Si la Caisse se pose en « partenaire » plus qu'en simple « contributeur » ou « opérateur » du programme, la position d'Action logement apparaît plus en retrait. Dans l'entretien réalisé avec un agent de la structure, celle-ci est présentée avant tout comme un « financeur » du programme, dont l'expertise et les possibilités d'interventions sont circonscrites à un volet particulier d'ACV, le logement. Ce champ d'expertise est notamment présenté comme plus restreint que celui de la Caisse des Dépôts. Cette posture plus à distance s'accompagne néanmoins de la revendication d'une autonomie dans la conception et la mise en œuvre du programme, proche des discours de la Caisse :

« [à la différence du PNRU/NPRNU] le fait d'agir sans intermédiation, ça voulait dire que ça nous permettait d'en définir les contours de manière la plus pertinente possible au regard des attendus du programme, mais aussi de nos attendus propres.

(...)

Donc ce programme on a pu le déployer en propre, vraiment on a pu le définir comme on le souhaitait, c'est-à-dire que, pour qu'il soit selon nous le plus pertinent possible. Avec des modalités de financements très spécifiques et très nouvelles. Mais surtout, on a pu s'assurer qu'il serait le plus en accord possible avec cette dynamique économique qu'on essaye de réimplanter dans les territoires, et partant le logement et recrutement des salariés. »

Agent d'Action Logement, 02/08/2021 (Entretien n°80)

Action logement se présente ainsi comme un « financeur » d'ACV et circonscrit son action au logement, tandis que la CDC se pose comme un « partenaire », avec une légitimité forte sur l'ensemble des champs d'action du programme. Dans les deux cas, une autonomie des structures est mise en avant et semble reconnue par les administrateurs du programme. Il s'agit, dans la section suivante, de présenter le statut particulier de ces deux structures, dans l'objectif de mieux comprendre leurs marges de manœuvre et leur degré d'autonomie.

2.3.2. La montée en puissance de deux groupes financiers d'intérêt public : Action logement et la Caisse des Dépôts-Banque des territoires

Action logement et la Caisse des Dépôts peuvent être qualifiés de « groupes financiers d'intérêt public », car ces deux structures sont gestionnaires de fonds financiers étroitement réglementés et liés au secteur public. Leur participation au programme ACV amène à des réorientations internes et à la mise en place d'une « offre » spécifique à destination des collectivités locales. Si les montants engagés dans le programme sont négociés avec l'État, les modalités de financement sont conçues en interne et déployées selon des logiques propres à ces organismes, ce qui démontre une forte d'autonomie.

Action logement est une structure dont l'objet principal est de collecter, gérer et distribuer la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC, ex-1% logement). Le groupe est chargé de la gestion de cette manne financière, issue d'un impôt qui concerne les entreprises de

plus de 50 salariés, dont les usages sont réglementés par la loi et par des conventions avec l'État, tout en étant également négociés avec le conseil d'administration d'Action logement, chargé de représenter les intérêts des entreprises contributrices. La structure est constituée de trois entités : Action Logement Immobilier pilote la participation d'Action logement au financement d'organismes de logements sociaux, Action Logement Groupe est qualifiée de « structure faitière », c'est-à-dire qui coordonne et pilote les interventions d'Action logement. Cette entité est notamment en charge du suivi des négociations avec l'État d'une part et les partenaires sociaux d'autre part. Action logement Service est la branche qui collecte la PEEC, fixée à 0,45% de la masse salariale, et qui finance différentes actions ayant pour objectif d'améliorer les conditions de logement des actifs salariés. Cette branche est née d'une restructuration d'Action logement en 2017, qui a permis de regrouper les « collecteurs du 1% », auparavant constitués en sociétés dispersées sur l'ensemble du territoire national. On comptait ainsi 200 collecteurs, parfois concurrents sur un même territoire. Aujourd'hui, Action logement Service est un collecteur unique, qui emploie 2500 salariés répartis au siège et dans 13 directions régionales, regroupant les anciens collecteurs locaux. Cette branche d'Action logement, qui a un statut de société de financement³⁷⁶, soutient notamment l'action des organismes de logement social et apporte des financements à des politiques publiques nationales. La participation au programme Action cœur de ville a donc été négociée avec l'État par Action logement Groupe, et intégrée dans la convention quinquennale 2018-2022 conclue entre la structure et l'État, qui fixe les principaux objectifs d'Action logement. Le déploiement du programme est confié à Action logement Service (AL Service). Cette entité répartit les financements sous forme de prêts et de subventions accordés à des organismes de logement social ou à des opérateurs privés pour la réhabilitation et la mise en location de logements anciens en centre-ville. Au siège d'AL Service, une équipe de dix personnes s'est progressivement constituée à partir de 2018 et est en charge du pilotage, de l'expertise et du support aux agents des délégations régionales qui suivent le programme au quotidien. Le déploiement du programme ACV par AL Service a donné lieu à des ajustements dans l'organisation et les modes de fonctionnement internes. L'agent rencontré souligne ainsi :

« Moi je suis arrivée fin 2018, avec cette intervention qui était nouvelle pour Action logement, à de multiples égards (...) parce qu'elle nous faisait intervenir sur des territoires sur lesquels on n'avait pas forcément l'habitude d'aller. On y allait, mais par petites touches, pas forcément de façon aussi organisée qu'aujourd'hui, puisqu'on focalisait notre intervention première sur les agglomérations et les métropoles. »

Agent d'Action Logement, 02/08/2021 (Entretien n°80)

Historiquement, Action logement focalisait davantage son intervention sur les grandes villes et sur la construction neuve, notamment en périphérie des agglomérations. Cette concentration des investissements vers ces territoires s'explique notamment par les mécanismes de financement des organismes de logement social : les crédits d'Action logement sont octroyés forfaitairement, selon des critères de tension des marchés immobiliers locaux. Cette doctrine, qui a eu pour effet de concentrer les investissements d'Action logement en dehors des territoires

³⁷⁶ Cet agrément implique qu'Action logement service est régulée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), chargée de la régulation du secteur bancaire et des assurances en France.

les plus fragiles, a été révisée pour le déploiement d'Action cœur de ville. En interne, la « Directive ACV », adoptée en 2019, a permis d'assouplir les critères de financement et de les ouvrir à des opérateurs privés, à condition qu'ils s'engagent à rester propriétaires des logements produits et à les louer à des salariés pour 9 ans. Ces évolutions ont impliqué un renforcement des relations avec les collectivités locales. Bien qu'elles ne soient pas les bénéficiaires directes des financements d'Action logement, celles-ci sont le plus souvent les intermédiaires qui sollicitent l'intervention de la structure à propos d'un ou plusieurs biens immobiliers dégradés. Cette intervention dans le programme Action cœur de ville a donc fait évoluer les modalités d'intervention d'Action logement et ses interlocuteurs principaux. Elle a également impliqué une montée en compétence des agents d'AL Service au sujet des opérations de réhabilitation de logements anciens. L'intervention d'Action logement dans le programme Action cœur de ville a ainsi impliqué de multiples ajustements internes, qui permettent à ce groupe financier public de soutenir certains projets de réhabilitation de logements anciens dans les centres-villes des villes moyennes.

On peut définir la Caisse des Dépôts et consignation à la fois comme un établissement public (sous la surveillance et la garantie du Parlement), un investisseur institutionnel et un prêteur. Le « groupe » Caisse des Dépôts est quant à lui constitué de plusieurs filiales et entités « partenaires »³⁷⁷ dans le domaine de la banque, des assurances et de l'immobilier (notamment BPI France, La Poste, Icade, CDC Biodiversité ou CDC Habitat). Une partie des activités du groupe est régie par des lois ou par l'État, et consiste en la gestion de multiples fonds, à l'exemple de fonds d'épargne réglementés comme le livret A, de caisses de retraite des fonctionnaires, ainsi que des dépôts encadrés comme ceux des notaires. Si la gestion de ces fonds est régulée par l'État, le Groupe dispose également de fonds propres pouvant être utilisés de façon autonome. Au sein de l'établissement public Caisse des Dépôts, le programme Action cœur de ville est, dans les premiers temps, piloté par le SIET (service du Département d'appui aux territoires de la Direction du Réseau et des territoires). Assez rapidement, un service à part, spécifiquement dédié au pilotage du programme, est créé. Un des deux agents chargés du dispositif Centres-villes de demain en prend la tête, tandis que 5 agents rejoignent l'équipe par un jeu de mobilités internes. Au fil du temps, des recrutements sont également réalisés, pour une équipe qui atteint finalement une dizaine de personnes dont les missions sont tournées vers le pilotage, la gestion administrative, l'animation et la communication autour du programme. Les directions régionales³⁷⁸ assurent le suivi plus quotidien du programme, en relation directe avec les collectivités locales. Dans chaque direction régionale, des agents ont été sensibilisés aux enjeux de la revitalisation du centre-ville lors de formations spécifiques, organisées par le siège avec l'aide de consultants ou d'experts.

La Caisse des Dépôts apporte la participation la plus importante au programme Action Cœur de ville, avec 700 millions financés sous forme de prêts, 900 millions en investissements, et 100 millions de subventions à l'ingénierie pour les collectivités locales. Ce groupe financier propose

³⁷⁷ C'est-à-dire possédées en partie par la Caisse.

³⁷⁸ La direction du Réseau et des territoires est constituée d'un siège et de directions régionales, voir 1.2.2.

notamment le financement à 100% d'études stratégiques, via un marché à bons de commande permettant à des consultants retenus par la Caisse d'intervenir dans les villes ciblées par le programme. Des études peuvent également être cofinancées avec les collectivités. L'un des objectifs de ces crédits d'ingénierie est d'amorcer une relation de confiance avec les collectivités, qui puisse déboucher à court terme sur la contraction de prêts ou sur des investissements. Le « PRU-ACV » est une offre de prêt créée spécialement pour le programme. Il s'agit d'une déclinaison du Prêt projet urbain³⁷⁹ créé à la Caisse des Dépôts dans le cadre des premiers programmes de rénovation urbaine en 1999, avec pour objectif de financer les opérations de réaménagement et restructuration des quartiers prioritaires (Frétigny, 2015). Ce prêt a fait l'objet d'intenses négociations avec la Direction générale du Trésor (ministère de l'Économie et des Finances), car il positionne la Caisse comme un acteur du crédit aux collectivités locales, qui déborde de son rôle de financeur du logement social :

« L'ambition de la Caisse des Dépôts a fait l'objet d'une intense négociation avec le ministère des Finances et sa direction du Trésor, en charge du contrôle des fonds du livret A. Au développement des prêts au logement social et à des opérations liées à la politique de la ville, la direction du Trésor oppose la sécurité financière du fonds d'épargne et la nécessité de limiter le volume des prêts. De même, l'extension des Prêts Projet Urbain (PPU) est limitée au nom du droit de la concurrence, ces prêts aux collectivités pouvant être pris en charge par le privé. Le Trésor oppose ainsi une forte méfiance à l'égard de tout usage supplémentaire du fonds d'épargne qui s'ajoute à la construction et à la réhabilitation de logements sociaux. »

J-B. Frétigny, 2015, p.443

Cette position du Trésor est à mettre en perspective avec le processus de libéralisation du secteur financier qui a eu lieu dans les années 1990, et a amené à recentrer les activités de prêteur sur épargne de la Caisse vers le financement du logement social (Frétigny, 2015). Dans les années 1980, la CDC est le « principal banquier du développement urbain », et donc un acteur central du marché du crédit aux collectivités locales (*ibid.*). Cette activité de prêt est néanmoins progressivement libéralisée et privatisée, avec la création du Crédit local de France (qui deviendra Dexia en 1996). En 2018, ce prêt est élargi aux périmètres d'ORT pour créer le « PRU-ACV ». La mise en place du prêt fait cette fois encore l'objet de négociations avec la Direction générale du Trésor (Ministère de l'Économie et des Finances), qui amènent à positionner la Caisse en tant que prêteur aux collectivités uniquement sur les « failles » du marché du crédit aux collectivités. Les opérations éligibles sont les équipements publics, les aménagements urbains, les services de proximité et les projets de développement économique (portage foncier, financement d'immobilier tertiaire privé), comme c'était le cas dans le cadre de la rénovation urbaine. Le prêt est ouvert non seulement aux collectivités, mais aussi aux acteurs publics, privés et de l'économie mixte pouvant porter ce type d'opération. Malgré les similitudes entre le PRU-ACV et le PPU, la logique d'intervention de la Caisse des Dépôts comme prêteur se distingue assez nettement de son intervention dans le cadre de la politique de rénovation urbaine. En effet, les circuits de financement du logement social étaient mobilisés en priorité dans le cadre du PNRU, tandis que le PPU était mobilisé de façon très marginale (Frétigny, 2018). Avec Action cœur de ville, il s'agit davantage de développer le positionnement

³⁷⁹ PPU, également appelé Prêt renouvellement urbain, PRU-AM

de la Caisse comme un prêteur dans certains segments du marché des crédits aux collectivités. Ce positionnement est à mettre en perspective avec la stratégie de l'Établissement public mise en place depuis 2014, qui consiste à orienter l'action vers le soutien à l'investissement public et privé local (1.2.2.). La dernière modalité de financement du programme ACV par la Caisse des Dépôts est constituée d'investissements. Ces derniers sont financés à partir de fonds propres (c'est-à-dire dont l'usage n'est pas réglementé), et prennent notamment la forme de capitalisation dans des sociétés d'économie mixte d'aménagement et de portage foncier (200 millions d'euros) et de participations à des projets portés par des acteurs privés étroitement liés au développement local (700 millions d'euros). Ces investissements en direction de projets privés sont très divers : capitalisation dans des entreprises, co-financement de projets d'équipements, d'immobilier d'entreprise ou commercial. Ils ont donné lieu à un assouplissement et à des dérogations aux doctrines d'investissement de la Caisse, dès mai 2018. Si la Caisse est habituellement actionnaire minoritaire dans les structures dans lesquelles elle capitalise, les investissements réalisés dans le cadre d'ACV peuvent se rapprocher de 50%, et la Caisse peut être actionnaire majoritaire si des co-investisseurs sont difficiles à mobiliser. L'assouplissement de la doctrine permet également d'accepter des seuils de rentabilité plus faibles, alors que ceux-ci devaient auparavant être plus élevés que la moyenne, pour compenser le risque associé à un investissement en dehors des grandes agglomérations³⁸⁰.

Les réajustements opérés pour développer une offre adaptée aux villes ciblées par ACV s'opèrent également dans une logique de groupe. Le principal ajustement concerne les orientations stratégiques de la Société nationale immobilière (SNI), et s'initie dès 2016, avec la démarche des « Démonstrateurs » (1.2.2.). À cette période, la SNI cherche à céder le patrimoine vacant qu'elle possède en dehors des métropoles, pour reconcentrer ses investissements vers de la construction neuve dans des marchés immobiliers plus tendus. Des échanges se mettent en place entre la Direction du Réseau et la SNI dans ce cadre, et s'intensifient à partir du lancement du programme ACV. En 2018, la restructuration de la Caisse des Dépôts et la création de la « Banque des territoires » marquent une étape importante dans la stratégie du groupe. D'abord, la Caisse s'affirme, à travers cette entité, comme acteur majeur du développement territorial, en interaction directe avec les collectivités³⁸¹. Cette nouvelle entité participe également à la valorisation de filiales de la Caisse et à l'alignement de ces filiales sur les orientations stratégiques de l'établissement public Caisse des Dépôts, dans une stratégie de groupe. En effet, la « Banque des territoires » est le nouveau nom donné à la Direction du Réseau et est en même temps une marque, qui réunit l'ex-Direction du Réseau avec deux filiales, la SCET et l'ex-SNI, renommée CDC-Habitat³⁸². Pour un agent de l'ex-Direction du Réseau, ces évolutions ont participé à donner une cohérence au Groupe CDC et à réaligner certaines divergences, notamment avec la SNI-CDC Habitat :

« J'ai l'impression que la Direction de la CDC, surtout depuis l'arrivée d'Éric Lombard [directeur général de la CDC depuis 2017], a essayé d'aligner un peu plus la filiale d'habitat sur les priorités internes. Notamment le fait de renommer la SNI-CDC Habitat,

³⁸⁰ Source : consultation de documents internes.

³⁸¹ Entretien n°74 avec un agent de la CDC-Banque des Territoires, 18/02/2020.

³⁸² Le terme Banque des territoires sera retenu dans la suite du texte pour désigner la direction de l'établissement public Caisse des dépôts et consignations, sans tenir compte de la marque.

quelque part, symboliquement, puis intégrer CDC-Habitat aussi au sein de la marque ombrelle Banque des territoires, c'était la deuxième étape un peu plus symbolique. Après je ne sais pas quelle est la réalité parce qu'en effet sur la façade de leur immeuble quand on est là, avenue Pierre Mendès France, y a écrit en grand Banque des territoires, CDC Habitat. Au-delà de ça, il n'y a pas de réalité juridique, parce qu'en fait c'est une marque, et la Banque des territoires est une direction de l'Établissement public, et il n'y a pas d'autorité hiérarchique avec CDC Habitat. Mais elle est réunie sous la marque ombrelle commerciale et marketing, tout comme la SCET. »

Agent du SIET (Banque des territoires), 20/08/2021 (Entretien n°73)

La création de la Banque des territoires marque ainsi une nouvelle étape, essentiellement symbolique, dans le positionnement de la Caisse vers le soutien à l'investissement public et au développement local, qui s'est progressivement mis en place depuis les années 2010 (1.2.2). L'implication de cette structure dans le cadre d'ACV est donc à mettre en perspective avec cette stratégie de groupe, puisque le programme est fréquemment posé, en interne, comme une vitrine et un support pour faire connaître la Banque des territoires. Ceci explique sans doute les moyens de communication mis en place dans le cadre du programme ACV, puisque des événements nationaux sont notamment organisés chaque année par la Banque des territoires, concomitamment à ceux portés par l'État. Ces événements annuels, qui réunissent des élus et agents des collectivités, visent à faire connaître l'offre de la Caisse et à permettre des échanges entre les villes ACV, par le biais de l'organisation d'ateliers.

Encadré 13 : L'Anah dans Action cœur de ville, une illustration des moyens limités des opérateurs d'État

L'Anah intervient dans le programme Action cœur de ville par la mise en place d'un dispositif de droit commun, l'OPAH-RU, et par le financement d'un poste de « chef de projet ACV » dans chaque ville. L'OPAH-RU permet à l'Anah de cofinancer des études et d'attribuer des subventions à la collectivité pour améliorer l'habitat privé dégradé.

Un agent du siège de l'Anah souligne que la structure n'est pas un « pilote » dans ACV, et qu'elle met avant tout en place ses dispositifs de droit commun. Seul un agent est chargé à plein temps de l'animation, de la coordination et du suivi du programme au siège, poste qui semble d'ailleurs découler de réajustements internes plus que d'un nouveau recrutement. À l'échelle locale, la mise en place d'une OPAH-RU est accompagnée par la préfecture (dont le Préfet est délégué de l'Anah) et les services de la DDT. La mobilisation de l'Anah est donc bien différente de celle d'Action logement ou de la Banque des territoires, ce qui est d'ailleurs souligné lors d'un entretien réalisé au siège de la structure :

« Au fur et à mesure, on a constitué, en fait, une « équipe projet »³⁸³. Donc on n'a pas une équipe complète, aussi étoffée qu'à la Banque des territoires, à l'ANCT ou Action Logement. Sachant aussi que côté Anah, on est aussi sur la mobilisation de nos aides classiques, hein. (...) [Nom] est chargé de mission ACV : donc on a aussi fait évoluer les dénominations au fur et à mesure de la concrétisation et de la stabilisation du programme. Mais on n'a pas une équipe de 5 ou 10 personnes à l'Anah en charge d'ACV. Parce que, aussi, on n'est pas pilote sur ce programme-là. Vu le fonctionnement de l'Anah, on

³⁸³ C'est-à-dire qu'au sein de différents services, des agents sont familiers du programme et se réunissent régulièrement pour échanger sur cette politique publique, dans le cadre de réunions de projet.

| a aussi des agents en services déconcentrés qui consacrent aussi une petite partie de leur temps sur le programme. »

Agent 1 du siège de l'Anah, 09/09/2021 (Entretien n°79)

Le programme Action cœur de ville repose donc pour partie sur la participation de deux groupes financiers d'intérêt public, qui disposent d'une large marge de manœuvre dans la conduite du programme. Plutôt que de confier leurs fonds à un opérateur d'État, comme cela avait été le cas avec l'ANRU dans les années 2000, Action logement et la Caisse des Dépôts ajustent leur fonctionnement pour concevoir leur offre et gérer en propre la répartition des financements engagés dans le programme. Cette configuration est particulière, puisqu'elle semble à la fois résulter d'une demande de ces deux acteurs et d'une stratégie portée au sein de l'État pour construire des politiques publiques territorialisées dans un contexte de très forte contrainte budgétaire. Avec Action cœur de ville, il ne s'agit donc plus seulement pour l'État de diversifier les financements d'une politique publique, mais aussi d'en confier le pilotage à d'autres acteurs. La possibilité, pour l'État, de réguler certaines orientations stratégiques de l'activité de ces groupes financiers facilite sans doute cette délégation. On peut néanmoins s'interroger sur les effets sélectifs de cette gouvernance dans la mise en œuvre du programme : comment les agents des collectivités ciblées s'approprient-ils cette multiplication des canaux de financements des projets de revitalisation du centre-ville ? Dans quelle mesure l'intervention de ces groupes financiers, qui fonctionnent dans des logiques d'intérêt général, mais aussi de rentabilité, favorise-t-elle une concentration des moyens vers certaines villes moyennes ?

2.4. Une politique complémentaire et compatible avec les modèles de compétitivité et de différenciation territoriale

L'étude des principaux objectifs du programme ACV, de son architecture, des circuits de financements mobilisés et de son pilotage par divers acteurs montre que cette politique publique ne constitue pas une rupture et un retour aux logiques d'aménagement du territoire. La remise en cause des politiques de rationalisation du secteur public et des objectifs de métropolisation et de compétitivité est centrale dans la construction d'un problème public sur les villes moyennes, qui est étroitement lié à une préoccupation renouvelée pour les inégalités territoriales. Pour autant, cette dimension importante du problème public initial devient plus secondaire lors de sa mise sur l'agenda politique, et l'est encore plus dans le cadre du programme d'action publique proposé avec Action cœur de ville. En effet, les objectifs de cette politique publique la situent à distance des enjeux de rééquilibrage territoriaux, tandis que son architecture n'a pas été non plus conçue pour répondre à de tels enjeux. Action cœur de ville se situe donc en continuité avec les politiques nationales spatialisées contemporaines, et ne marque pas réellement une rupture ou un retour aux logiques aménagistes.

Elle pourrait dans ce sens se rapprocher des « *rescaled strategies of crisis management* »³⁸⁴ décrites par N. Brenner dans le dernier chapitre de son ouvrage *New state spaces* (2004, p.261). L'auteur

³⁸⁴ Stratégies de « gestion de crise » prenant place dans des systèmes politiques rééchelonnés (*rescaled*)

souligne que les effets négatifs des politiques nationales spatialisées orientées vers la compétitivité et la différenciation territoriale sont peu à peu pris en compte et font l'objet de nouvelles politiques publiques. Il cherche à donner des pistes pour analyser ces politiques, à partir de plusieurs exemples : les politiques de lutte contre l'exclusion sociale prenant la forme d'intervention pour le renouvellement urbain des quartiers pauvres ; les politiques favorisant les réseaux de coopération entre villes ; et enfin des réformes visant à faciliter la gouvernance des métropoles. Pour lui, toutes constituent des réponses politiques aux limites et problèmes causés par les recompositions de l'État et des politiques nationales spatialisées caractéristiques des *Rescaled competition state regimes* (RCSRs). Ces politiques, bien distinctes des politiques de différenciation (*locational policies*) qui sont au centre de l'ouvrage de N. Brenner, auraient émergé dès les années 1990 dans différents pays européens et présenteraient plusieurs points communs :

- cibler des lieux ou des échelles d'action particulières ;
- proposer des mesures en réponse à de nouvelles formes de développement inégal, à l'intérieur des villes ou entre les villes ;
- proposer des réponses à des difficultés institutionnelles ou réglementaires étroitement liées aux politiques de différenciation (par exemple la gouvernance des métropoles) ;
- ou encore réintroduire « *a concern with territorial cohesion back into debates on the urban question* » (*ibid.*, p.267).

Puisqu'elles composent avec les politiques de différenciation territoriale et de compétition, sans véritablement les remettre en cause, ces politiques de « *crisis management* » font pour N. Brenner partie intégrante des RCSR ; elles constituent d'autres formes de politiques spatialisées dans ces régimes :

*“These highly scale-sensitive approaches to crisis management have done little to subvert the competition-driven, growth-first logic upon which urban locational policies are grounded; they thus represent evolutionary modifications within RCSRs rather than a transcendence of the latter”*³⁸⁵

Brenner, 2004, p.272

Des politiques nationales spatialisées comme Action cœur de ville ou les *levelling up policies* britanniques pourraient se rapprocher du modèle esquissé par N. Brenner, et constituer des nouveaux exemples de ces politiques publiques tentant de répondre, sans succès, à des dysfonctionnements des RCSR.

Conclusion du chapitre 7

Le programme Action cœur de ville témoigne ainsi de la mise à l'agenda national de difficultés rencontrées dans les villes petites et moyennes et les territoires ruraux, interprétées comme le reflet d'une « fracture territoriale ». Dès les années 2010, plusieurs mesures sont mises en place

³⁸⁵ « Ces approches de la gestion de crise, très sensibles à la question de l'échelle, n'ont guère contribué à renverser la logique de concurrence et de croissance sur laquelle reposent les politiques urbaines de différenciation ; elles représentent donc des modifications évolutives au sein des RCSR plutôt qu'un dépassement de ces derniers »

sous la présidence de F. Hollande, et sont prolongées lors de l'élection d'E. Macron en 2017. Si ce retour des villes moyennes sur l'agenda politique national marque un tournant au point de vue des discours, il n'implique pas pour autant une réorientation complète des politiques nationales spatialisées et un retour aux logiques redistributives d'aménagement du territoire. L'objectif de redimensionnement du champ d'action de l'État, de réduction des dépenses publiques et de concentration des investissements vers les secteurs et les territoires plus à même de favoriser une compétitivité du pays à l'échelle mondiale ne sont pas abandonnés. Le programme ACV se construit ainsi autour de ces contraintes plus qu'il ne les remet en cause. En se focalisant sur les centres-villes et le cadre de vie, cette politique publique met à distance les enjeux de conversion de l'économie, de pauvreté ou les problèmes de gouvernance qui concernent certaines de ces villes. Le budget annoncé du programme, s'il est conséquent, n'implique pas non plus une rupture avec les logiques de rationalisation des finances publiques et d'austérité. Le redéploiement de fonds publics préexistants et la diversification des financements ont ainsi été choisis pour contourner ces contraintes et témoignent du maintien des enjeux de redistribution au second plan des priorités d'action de l'État. Le rôle croissant joué par des groupes financiers d'intérêt public témoigne enfin d'une logique inédite de délégation du pilotage des politiques nationales spatialisées en dehors du périmètre de l'État. Le chapitre suivant cherche à appréhender la mise en œuvre du programme Action cœur de ville. Il s'agit notamment d'étudier le déploiement de cette politique publique, de saisir ses premiers effets à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne, mais aussi d'étudier comment ces recompositions, étudiées ici au niveau central, se traduisent au niveau local.

Chapitre 8 : La mise en œuvre d'Action cœur de ville à l'échelle locale : des effets sélectifs inévitables ?

L'enquête au niveau national a montré qu'Action cœur de ville se caractérise par un mode de fonctionnement particulier, qui repose sur des partenariats avec des groupes financiers d'intérêt public (Banque des territoires, Action logement) et sur une déconcentration du pilotage du programme vers le niveau local de l'État. Cette architecture permet d'élaborer un programme d'action publique dans un contexte où le poids de la contrainte budgétaire est particulièrement fort. Dans le même temps, elle interroge sur le déploiement de cette politique au niveau local et sur les conditions dans lesquelles les acteurs de l'aménagement des villes moyennes peuvent s'en saisir.

L'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques constitue une approche classique en sciences politiques, où l'étude de la mise à l'agenda, du *policy design* et de la mise en œuvre d'une politique publique sont le plus souvent analytiquement séparés (Hassenteufel, 2011 ; Lascoumes et Le Galès, 2018). L'activité de mise en œuvre des politiques publiques (*policy implementation*) a été dans un premier temps étudiée dans le champ des *Policy sciences* américaines, dont les travaux sont étroitement liés à des perspectives d'évaluation, souvent normatives et prescriptives (Hassenteufel, 2011). Il s'agit dans ce cadre de souligner les écarts entre un programme d'action publique et sa mise en œuvre, en soulignant les distorsions et déformations induites par son atterrissage au niveau local. D'autres travaux, y compris français, ont plutôt mis l'accent sur l'analyse des mécanismes produisant ces distorsions en s'intéressant aux interactions entre les acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local, à partir d'études de cas très approfondies (Charbonneau et Padioleau, 1980 ; Hassenteufel, 2011 ; Hjern et Porter, 1981). En sociologie politique, des approches multi-niveaux ont également été utilisées pour étudier le rôle des différents niveaux de l'État et s'intéresser aux transformations et adaptations réalisées au fil de la circulation d'une politique publique depuis le niveau central vers le niveau local (Barrault-Stella, 2016).

Dans le cadre de ce chapitre et d'une thèse en géographie et aménagement, les questions de recherche et le matériau empirique recueilli ne permettent pas de prolonger telles quelles ces perspectives de recherche. En revanche, certaines conclusions et outils d'analyse issus de ces travaux peuvent être utilisés pour développer une approche multi-niveaux du programme ACV, qui revêt plusieurs intérêts. Cette démarche paraît d'abord pertinente pour qualifier plus précisément certaines spécificités du programme Action cœur de ville mises en avant au chapitre précédent. Il s'agit donc, dans ce chapitre, d'étudier comment la déconcentration et la délégation partielle du suivi du programme à des groupes financiers d'intérêt public se traduisent au niveau local. D'un point de vue géographique, cette analyse multi-niveaux permet également d'examiner d'éventuels processus de différenciation territoriale dans la mise en œuvre de cette politique publique. Autrement dit, on peut se demander si l'ensemble des villes ciblées tirent également parti de ce programme, afin d'interroger le caractère éventuellement sélectif de cette politique publique. Le chapitre précédent a en effet montré que l'architecture du programme et ses objectifs se placent à distance des enjeux d'aménagement du territoire et de redistribution. Il s'agit ici de s'intéresser plus directement aux mécanismes par lesquels ce

programme produit des effets sélectifs et ne permet pas de corriger des inégalités territoriales. Les interventions de la Banque des territoires et d'Action logement varient-elle selon les villes étudiées ? De même, peut-on identifier différentes modalités de pilotage de cette politique publique par l'État local ? Quels sont les effets de ces variations sur les projets locaux élaborés dans le cadre du programme Action cœur de ville ?

Une telle approche permet plus généralement de s'intéresser aux effets concrets de cette politique nationale spatialisée. Les premiers travaux sur les politiques de *levelling up* menés en Grande-Bretagne (Jennings, Mckay et Stoker, 2021 ; Leyshon, 2021), tout comme ceux de V. Béal à propos de la mise à l'agenda d'enjeux d'inégalités territoriales par le gouvernement d'E. Macron (2023) soulignent le caractère essentiellement discursif de ces nouvelles politiques. Il s'agit ici d'approfondir ces questionnements en s'interrogeant sur la mise en œuvre du programme ACV au niveau local. L'enquête a été réalisée en 2021 soit environ trois ans, crise sanitaire comprise, après le lancement du programme, ce qui ne permet pas d'en faire un bilan ou d'analyser ses résultats. Néanmoins, cet intervalle de temps est suffisant pour appréhender les premiers temps de l'adoption de cette politique au niveau local, en s'intéressant à son appropriation par les acteurs locaux et aux éventuels changements produits dans les projets d'aménagement des villes ciblées. Pour prolonger les réflexions proposées dans le chapitre 6 de la thèse, il s'agit de s'interroger sur les possibilités pour cette politique publique de renforcer les capacités d'action politiques locales des quatre villes étudiées.

Dans ce dernier chapitre, on étudie la mise en œuvre du programme Action cœur de ville (ACV) à l'échelle locale. L'analyse proposée vise à approfondir le questionnement sur le fait que cette politique publique puisse constituer une « nouvelle donne » pour les villes moyennes en déprise. Si le précédent chapitre a permis d'appréhender au niveau national l'émergence, les objectifs et le fonctionnement de ce programme, il s'agit ici d'étudier le pilotage de cette politique par les services de l'État et des partenaires du programme au niveau régional et départemental, ainsi que les premiers temps de son appropriation au sein des quatre villes étudiées (Soissons, Forbach, Blois et Narbonne). On analyse, dans un premier temps, les évolutions induites par la mise en place du programme ACV sur les stratégies de revitalisation du centre-ville des villes moyennes. Dans un dernier temps, on présente le fonctionnement du système d'acteurs qui pilote le programme au niveau régional et départemental, en s'interrogeant sur les effets sélectifs induits par les modalités de coordination et d'intervention observées.

SOMMAIRE DU CHAPITRE 8

1. De nouvelles ressources permettant un renouvellement des projets locaux de revitalisation des centres-villes ?	434
1.1. Le poste de chef de projet Action cœur de ville : un renforcement de l'ingénierie des villes ciblées	434
1.1.1. Des recrutements temporaires et aux effets parfois ambivalents.....	435
1.1.2. Les dispositifs visant au renforcement des compétences des chefs de projet ACV.....	438
1.2. Vers l'émergence de démarches de renouvellement urbain pensées pour les centres-villes des villes moyennes	443
1.2.1. Une adaptation des outils et procédures existantes aux spécificités des centres-villes des villes moyennes en déprise.....	444
1.2.2. Une priorisation des actions d'amélioration de l'habitat privé dans les stratégies de revitalisation du centre-ville	450
1.2.3. Des outils et procédures plus adaptés, mais tournés vers la production de logements et la croissance	456
2. Action logement, la Banque des territoires et les services locaux de l'État dans la mise en œuvre locale du programme ACV	458
2.1. L'intervention locale de la Banque des territoires et d'Action logement : une diversification des financements à géométrie variable	460
2.1.1. Les relations de la Banque des territoires avec les villes ACV : une stratégie définie, mais des adaptations progressives des Directions régionales	460
2.1.2. Des engagements progressifs de la Banque des territoires et des contrastes selon les villes	467
2.1.3. Action logement : un déploiement des engagements progressif et sélectif ?	469
2.2. Les services locaux de l'État, des interlocuteurs privilégiés, mais des capacités d'intervention structurellement limitées	476
2.2.1. La sollicitation des subventions d'État dans le cadre du programme ACV	477
2.2.2. Un appui technique des DDT limité par des difficultés organisationnelles au sein des services départementaux de l'État	480
2.2.3. Une organisation autour des services préfectoraux départementaux qui nuit à la pleine intégration des enjeux d'habitat dans la mise en œuvre du programme	485

1. De nouvelles ressources permettant un renouvellement des projets locaux de revitalisation des centres-villes ?

Afin de mieux comprendre les changements induits par la participation des villes au programme, on peut se demander, en prolongeant la réflexion entamée dans le chapitre 6 sur les capacités d'action politique locales, si la mise en place de cette politique publique renforce les ressources mobilisables par les gouvernements urbains étudiés. L'analyse des ressources à disposition de ces acteurs pour conduire les politiques urbaines a montré des difficultés structurelles, ainsi que des différences importantes entre les cas d'études. En particulier, on a étudié les modèles d'action dominants en urbanisme et aménagement mobilisés dans ces villes et montré leur inadéquation à certaines situations de déprise, qui crée des obstacles à la conduite des politiques urbaines. Les ressources institutionnelles (ressources financières, humaines et techniques internes aux administrations de la collectivité et de son EPCI) et relationnelles ont également été examinées. Des contrastes entre les cas étudiés ainsi que des blocages à l'action provoqués par des conflits politiques intercommunaux ont été mis en évidence. Il s'agit donc ici de s'interroger sur les infléchissements que peut provoquer l'appropriation du programme ACV pour les bénéficiaires, en reprenant un questionnement fréquent dans l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques :

« L'activité de mise en œuvre (...) peut être une période de changement : dans la définition du problème en cause (de nouvelles dimensions, initialement méconnues, se révèlent) ; dans les positions et revendications des acteurs (...) ; dans les façons d'opérer (les procédures et les critères sont modifiés) »

Lascoumes et Le Galès, 2018, p. 28

On verra d'abord dans quelle mesure le programme ACV permet de renforcer les ressources humaines et techniques dans les villes ciblées, avant de s'intéresser à l'évolution des politiques d'amélioration de l'habitat privé en centre-ville. Cette dimension, initialement peu présente dans la mise à l'agenda des difficultés des villes moyennes et dans l'élaboration du programme, se révèle finalement assez centrale dans sa mise en œuvre, et induit des changements structurants dans les stratégies de revitalisation du centre-ville mises en place dans les villes bénéficiaires. Il s'agira donc de présenter ces évolutions et d'en comprendre les ressorts et limites.

1.1. Le poste de chef de projet Action cœur de ville : un renforcement de l'ingénierie des villes ciblées

Un des premiers effets du programme est de renforcer le nombre d'agents dont les missions sont consacrées à la revitalisation du centre-ville au sein des administrations des Villes et EPCI ciblés par le programme. Un financement de postes de « chef de projet ACV » à 50% est notamment apporté par l'Anah en contrepartie de la mise en place d'une OPAH-RU. Cet agent doit élaborer le projet de revitalisation du centre-ville en s'appuyant sur les différents financements et crédits d'ingénierie mis à disposition dans le cadre du programme ACV. En 2020, des

financements de la Banque des territoires sont également proposés pour financer un poste de manager des commerces dans les villes ACV et Petites villes de demain. Dans les deux cas, ces financements ne sont pas pérennes, et donnent lieu le plus souvent à des recrutements en contrat à durée déterminée. Le programme ACV renforce donc à première vue les ressources institutionnelles des villes ciblées (Chapitre 6). L'enquête réalisée auprès d'acteurs de l'aménagement impliqués dans le cadre du programme³⁸⁶ ainsi que d'agents des quatre villes étudiées a permis de mettre en évidence plusieurs enjeux liés à ces recrutements et de mieux saisir le profil de ces nouveaux agents.

1.1.1. Des recrutements temporaires et aux effets parfois ambivalents

Les entretiens avec des acteurs régionaux ou départementaux de l'aménagement impliqués dans le suivi du programme ACV ont permis de souligner l'intégration complexe de ces chefs de projets au sein des services de la collectivité, qui est étroitement liée au statut temporaire de ces financements de postes. La difficulté de certains chefs de projets ACV à se positionner par rapport aux différents services de la Ville et de l'EPCI a notamment été mentionnée de façon très récurrente³⁸⁷. Cet extrait d'entretien reflète cette analyse :

« Il y a un enjeu sur la reconnaissance de leur place dans l'organigramme. C'est-à-dire que dans les communes ou les communautés d'agglomération, ce n'est pas des gens qui ont naturellement une place. Il faut qu'ils fassent un peu leur place, et qu'ils arrivent à travailler avec le service de la voirie, du développement économique, de l'urbanisme... »

Agent de l'EPF Grand Est, 14/12/2021 (Entretien n°39)

Cet agent, comme d'autres rencontrés au fil de l'enquête, souligne l'enjeu de l'intégration et de la reconnaissance du chef de projet au sein des services de la Ville et de l'EPCI. Les missions du chef de projet ACV sont transversales, mais ce poste est rattaché le plus souvent à un seul service³⁸⁸, ce qui exige que l'agent recruté soit en capacité de diffuser des informations et de favoriser la coordination entre les services au sujet de la revitalisation du centre-ville (par exemple, avec les services techniques concernant la voirie, les espaces verts, la régulation des marchés, le patrimoine public, ou le service urbanisme concernant les possibilités de préemption en ORT, etc.). D'après les entretiens réalisés, le manque de légitimité de ces agents, recrutés depuis peu et pour une durée limitée, peut rendre ces missions de coordination difficiles. La position plus ou moins centrale de ces chefs de projet au sein des services de la Ville et de l'EPCI serait variable et dépendante à la fois du soutien politique apporté au projet local ACV par les

³⁸⁶ Directions départementales des territoires, structures de l'économie mixte, Établissements publics fonciers, par exemple.

³⁸⁷ Entretien n°22 avec un agent de la Direction régionale Occitanie de la BDT, 22/06/2021 ; Entretien n°42 avec trois agents de la DDT de Moselle, 29/11/2021 ; Entretien n°39 avec un agent de l'EPF du Grand Est, 14/12/2021 ; Entretien n°12 avec un agent de la Direction régionale Hauts de France de la BDT, 04/06/2021 ; Entretien avec un agent impliqué dans le suivi de projets ACV de la région de Blois, 2021, non numéroté pour des raisons d'anonymisation.

³⁸⁸ D'après l'enquête, au sein de la Direction de l'urbanisme, du commerce, ou poste isolé en lien direct avec la Direction générale des services

élus, des compétences et de l'expérience des agents recrutés³⁸⁹. L'idée que ces postes en CDD attirent essentiellement de jeunes diplômés a notamment été mentionnée comme une difficulté, tout comme le fort taux de rotation associé à ce poste, qui rend complexes un suivi cohérent et une légitimité forte de ces agents pour la durée du programme.

L'étude du déploiement du programme ACV à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne permet de saisir plus concrètement certaines de ces difficultés. Dans ces quatre villes, la participation au programme Action cœur de ville (ACV) s'est traduite par le recrutement d'un agent (poste équivalent temps plein) dont la mission principale est de piloter un projet de revitalisation du centre-ville. Dans trois cas sur quatre, ce poste est rattaché à la municipalité de la ville-centre. Dans les villes où ce type de poste n'existait pas déjà (Soissons et Blois) le recrutement d'un agent financé en partie par l'Anah a été effectué pour la durée du programme. À Forbach et Narbonne, un poste de chargé du projet de revitalisation du centre-ville existait déjà. Ces agents ont donc évolué dans leur mission pour devenir chefs de projets Action cœur de ville. Dans ces deux villes, des recrutements d'un manager de commerce travaillant en équipe avec le chef de projet ACV ont également été réalisés.

Les entretiens avec chacun des chefs de projets ACV ont permis d'observer des contrastes en matière de formation et d'expériences de ces agents. Dans deux villes sur les quatre étudiées (A et B)³⁹⁰, les profils des chefs de projet en poste lors de l'enquête sont similaires : ils ont commencé leur carrière professionnelle environ 5 ans plus tôt, possèdent quelques expériences en aménagement et urbanisme et ont été formés à ces métiers au niveau master. Dans la ville C, le chef de projet est un agent bénéficiant d'une longue ancienneté au sein de la collectivité, mais qui n'a pas été formé à l'urbanisme. Dans la ville D, le chef de projet ACV a été récemment diplômé en comptabilité et gestion et a travaillé essentiellement dans le secteur des agences bancaires. Recruté en 2021, il a une mission de chef de projet ACV, et est dirigé par l'ancien chef de projet ACV qui a quant à lui travaillé dans la grande distribution alimentaire. Ces deux agents ont été formés en école de commerce et n'ont pas suivi de formation complémentaire ou de spécialisation qui les prédisposeraient à travailler dans le champ de l'aménagement en collectivité territoriale. Lors d'un échange, ce chef de projet présente les spécificités de son parcours et de celui de son collègue comme de possibles obstacles à la réalisation du projet de revitalisation du centre-ville :

« J.C. : Alors, est-ce que vous avez l'impression qu'il y a des difficultés pour ce projet, pour vous, pour les gens avec qui vous travaillez, que vous percevez ? Des choses qui vont être compliquées pour mener à bien le projet ?

« Chef de projet ACV : À titre personnel, moi je n'ai pas trop d'inquiétudes sur la mise en place du projet, car c'est des actions concrètes finalement, qui ne sont pas trop dures à comprendre... Voilà, je pense qu'on arrivera à développer ce projet-là, je ne m'inquiète pas trop sur la réalisation des différentes actions. Le seul point... Ba voilà, moi, si vous voulez, que ce soit moi ou M. X, on vient tous les deux du commerce. Il a été responsable de magasin,

³⁸⁹ Entretien n°39 avec un agent de l'EPF du Grand Est, 14/12/2021 ; Entretien avec un agent impliqué dans le suivi de projets ACV de la région de Blois, non numéroté pour des raisons d'anonymisation ; Entretien n°36 avec un agent de la Direction régionale Centre-Val de Loire de la BDT, 07/09/2021

³⁹⁰ Afin de préserver l'anonymat des chefs de projets ACV, le nom des villes a été retiré de ce paragraphe, elles sont désignées comme villes A, B, C et D.

moi je viens du monde bancaire... Donc forcément on n'a pas toutes les connaissances techniques que certains peuvent avoir. En termes d'habitat, par exemple, pour l'OPAH-RU, je n'ai pas forcément de connaissances. Et c'est des choses qui s'apprennent. Donc on travaille là-dessus, pour apprendre à connaître ces différentes actions. »

Chef de projet ACV de la ville D, 2021

Le renforcement des moyens humains permis par l'entrée dans le programme ne prend donc pas les mêmes formes selon les villes. Les recrutements réalisés dans certaines villes sont peu en adéquation avec le profil attendu pour un poste de chef de projet en aménagement et en urbanisme. Dans les villes C et D, les agents recrutés, moins qualifiés dans ces champs, ont témoigné des difficultés qu'ils rencontraient pour construire le projet de revitalisation du centre-ville en raison de manques de connaissances de certaines procédures techniques, en particulier dans le domaine de l'habitat.

Pour deux des quatre villes étudiées, un phénomène de rotation assez important est observable sur ce poste, qui a été assuré par différents agents depuis le lancement du programme. Dans l'un des cas, ce sont les élections municipales de 2020 qui ont provoqué ce changement. Dans le second cas, cette instabilité semble plus structurelle : le poste de chef de projet ACV a d'abord été assuré par un chef de service, en plus de ses autres missions, puis par un agent recruté pour une courte durée. En 2020, l'intérim a été assuré à nouveau par le chef de service, avant qu'un nouvel agent soit recruté en 2021. Cette situation peut être interprétée comme résultant d'un manque d'intérêt des acteurs politiques locaux pour le programme ACV :

« Je crois que le plus grand problème de la ville [A] ça a été la disponibilité. C'est une mission à part entière. Ce n'est pas pour rien que l'État finance en partie les postes de chef de projet. Donc ça fait trois ans maintenant qu'on accompagne la ville [A]. (...) Ils ont eu un chef de projet (...), moi j'ai trouvé, très très impliqué. Mais sur un laps de temps quand même assez réduit : je dirais un peu plus d'un an. Et là, quand il est parti, ça fait maintenant un an, il y a eu plus rien. Plus rien du tout. Alors, ça a correspondu aussi avec la crise sanitaire, mais je pense qu'on aurait pu continuer à travailler sans difficulté dans cette période-là. Donc il faut vraiment la mobilisation de quelqu'un qui soit vraiment identifié pour ça, pour faire avancer. Parce qu'il faut se bouger, quoi. Nous, la collectivité, on ne peut pas tout faire à leur place, on les accompagne, mais c'est tout. C'est à eux de monter leur projet avec leurs élus, de savoir ce qu'ils ont envie de faire, dans 10-15-20 ans. C'est un projet politique. (...) Donc voilà, il faut un chef de projet désigné à part entière. Parce que même sur [une autre ville du département], c'est la DGS. Même si elle se bloque 2 jours pour travailler, c'est compliqué quoi. »

Agent d'une DDT (Service aménagement), 2021³⁹¹

Pour cet enquêté, la forte rotation des agents en charge de la mission de chef de projet ACV signifie un manque de « disponibilité » et finalement d'intérêt politique pour ce programme, qui a été confirmé lors de deux autres entretiens³⁹². Plus largement, comme cet enquêté,

³⁹¹ Pour veiller à l'anonymisation du terrain et de l'enquêté, les extraits et les entretiens mentionnés ne sont pas reliés aux numéros indiqués en Annexe 4.

³⁹² Entretien avec un agent impliqué dans les politiques urbaines de cette ville et le suivi du programme ACV ; Entretien avec un agent d'une Direction régionale de la Banque des territoires.

plusieurs personnes rencontrées en dehors des villes étudiées ont souligné que ce poste était parfois subventionné, mais assuré par un Directeur général des services, ce qui conduisait à une faible prise en charge des missions. Dans ces cas, qui semblent assez rares, l'entrée dans le programme ne signifie donc pas un renforcement des ressources humaines mobilisables pour élaborer et conduire un projet de revitalisation du centre-ville.

Cette analyse des évolutions internes aux collectivités induites par le recrutement d'un « chef de projet ACV » montre donc un renforcement du nombre d'agents disponibles pour piloter le projet de revitalisation du centre-ville. Pour autant, des contrastes en matière de qualifications de ces agents sont saisissables et ont probablement des effets sur leurs capacités à élaborer et conduire des opérations complexes et transversales d'amélioration du cadre de vie du centre-ville. Enfin, il faut noter que ces postes ont le plus souvent des statuts non pérennes et sont donc parfois difficiles à pourvoir, ce qui induit une instabilité qui ne permet sans doute pas de transformer les capacités d'action des collectivités concernées.

1.1.2. Les dispositifs visant au renforcement des compétences des chefs de projet ACV

Le programme Action cœur de ville prévoit plusieurs dispositifs destinés à aider les chefs de projet et les élus des collectivités impliqués dans l'élaboration d'une stratégie de revitalisation du centre-ville. Des événements annuels, des réseaux de partage d'expérience et des subventions pour recourir à des prestations d'études privées sont proposés dans l'objectif de renforcer les compétences techniques et d'accélérer la diffusion de « bonnes pratiques » dans l'ensemble des villes ACV. Si le début des années 2010 était marqué par d'intenses circulations horizontales entre villes moyennes concernant les modèles de politiques commerciales des centres-villes (Chapitre 5), le programme ACV semble augmenter et transformer ces circulations. Les modèles d'action mis en circulation ne concernent plus seulement le commerce, mais la revitalisation des centres-villes dans leur ensemble, les circulations horizontales s'accroissent et sont complétées ou encadrées par de nouveaux canaux verticaux (Béal, Epstein et Pinson, 2015). On peut faire l'hypothèse que le renouvellement de ces circulations verticales et horizontales renforce les compétences techniques des chefs de projet ACV et amène à la diffusion de modes d'action plus adaptés aux spécificités des centres-villes des villes moyennes.

D'abord, la mise en place d'événements nationaux destinés à rassembler les maires et chefs de projets des villes ACV a créé de nouveaux espaces d'échanges et de circulations verticales, qui sont l'occasion pour l'État de diffuser certains modèles d'action. En 2018, le CGET organise, en partenariat avec le Centre national de la fonction publique territoriale (Cnfpt), un premier événement de lancement adressé aux chefs de projet ACV, qui prévoit des présentations de chaque partenaire du programme ainsi que des sessions d'ateliers permettant à ces agents de se rencontrer et d'échanger sur les orientations adoptées dans le cadre de leurs projets et leurs besoins en matière de compétences techniques³⁹³. Des rencontres annuelles sont ensuite organisées chaque année à Paris à partir de 2020, sous l'égide du ministère de la Cohésion des territoires et de l'ANCT (ex-CGET), tandis que le dispositif « Réinventons nos cœurs de villes », piloté par le PUCA, donne lieu à des événements récurrents dès 2019. Organisés sous forme de sessions plénières où interviennent différents acteurs nationaux ainsi que des maires de villes

³⁹³ Rapport d'activité 2018 du Cnfpt

bénéficiaires du programme, ces événements ont pour vocation de diffuser des « bonnes pratiques » de revitalisation du centre-ville. Ne prévoyant pas de temps d'échanges ou d'ateliers entre élus ou chargés de projets, ces événements plus formels sont sans doute moins favorables à des circulations horizontales. Des exemples de projets conduits dans tous types de territoires ainsi que dans des villes ACV sont présentés lors de ces journées, dans une logique d'*uploading-downloading* déjà étudiée pour d'autres politiques publiques comme le PNRU et le Plan Villes durables (Béal, Epstein et Pinson, 2015). Il s'agit pour l'État de sélectionner des pratiques considérées comme exemplaires, puis de les diffuser afin d'orienter les projets locaux à distance, dans une logique d'« État régulateur », dont les interventions dans les politiques urbaines sont dorénavant indirectes, limitées et le plus souvent choisies pour leur faible impact sur les dépenses publiques (*ibid.*). Des dispositifs opérationnels permis par le programme ou des domaines d'intervention jugés prioritaires font également l'objet de présentations durant ces journées. Dans le même temps, l'ANCT a publié une littérature institutionnelle abondante sur les villes moyennes. Des guides (sur la revitalisation du centre-ville, sur l'habitat, etc.), des ouvrages promouvant des réalisations exemplaires (rapport sur le dispositif Réinventons nos cœurs de villes, sur les projets emblématiques réalisés par les villes ACV, etc.) ou proposant des analyses sur les villes moyennes (données immobilières, sur la fréquentation piétonne des centres-villes, etc.) ont notamment été publiés.

Entre 2018 et 2020, la Banque des territoires organise également des événements annuels visant à promouvoir l'offre de l'établissement public Caisse des Dépôts et de ses filiales, ainsi que la diffusion de bonnes pratiques auprès des élus et agents des villes ACV. Ces « Rencontres Cœur de ville » sont organisées dans différentes villes ciblées par le programme³⁹⁴ et alternent conférences plénières et ateliers de partages de pratiques. Certaines thématiques pour lesquelles la Banque des territoires (BDT) cherche à développer ses investissements et ses prêts sont particulièrement mises en avant durant ces journées, comme l'innovation par le numérique ou la biodiversité. En 2020, les services des « apporteurs de solutions » sont également valorisés sous forme d'exposés courts réalisés par des représentants d'entreprises privées proposant des services à destination des villes ACV. Par ce biais, la BDT promeut des entreprises dans lesquelles elle a investi³⁹⁵. Au sein de l'équipe ACV de la Banque des territoires, un recrutement a été spécifiquement réalisé pour organiser ces événements ainsi que la communication sur le programme. Cet agent présente ses missions comme stratégiques pour développer les relations avec les collectivités territoriales et élargir la clientèle de la Banque des territoires. Pour lui, l'événement a donc une vocation commerciale, puisqu'il s'agit de faire connaître l'offre de la Banque des territoires, mais aussi de filiales de la Caisse comme CDC-Biodiversité ou CDC-Habitat³⁹⁶. Il permet, chaque année, d'enclencher une dynamique commerciale importante, avec des prises de rendez-vous de collectivités participantes auprès des Directions régionales de la BDT et une accélération des engagements financiers dans la foulée de l'événement. La vocation de ces événements n'est cependant pas uniquement commerciale, puisque les ateliers portent sur l'ensemble des dispositifs mobilisables dans le cadre du programme, et ne se limitent

³⁹⁴ Poitiers en 2018, Arras en 2019, initialement prévues à Avignon en 2020, mais finalement organisées en visioconférence

³⁹⁵ Entreprises très diverses dont les activités concourent au développement territorial. Exemple : entreprises proposant des outils numériques de stationnement, de diagnostic territorial, de digitalisation des commerces.

³⁹⁶ Entretien n°76 avec un agent de la Banque des territoires, 10/02/2020

pas à l'offre de la Caisse. Ainsi, un chef de projet relate son expérience aux ateliers d'Arras, et évoque la découverte de nouveaux dispositifs :

« C'est très bien fait parce qu'il y a des groupes thématiques de travail à des échelles de 20 personnes. Et des témoignages d'élus et de techniciens sur des outils mis en place et qui fonctionnent, ou ne fonctionnent pas, les leviers, les freins, etc. Donc là aussi ça permet de se nourrir et de mettre en place chez nous des exemples vus ailleurs.

Est-ce que vous auriez des exemples d'actions qui ont été inspirées comme ça ?

Clairement, le permis de diviser. Je crois que c'était à Arras [Les rencontres Cœur de ville de la BDT de 2019] qu'on avait vu ça, je ne sais plus dans quelle commune. Ils avaient la même problématique que nous sur le saucissonnage des logements, qui entraînait des difficultés. Et ils disaient que le permis de diviser avait permis au maire de refuser des logements au-dessous de telle ou telle taille. Donc nous, on l'a pas mis en place de cette façon, mais je suis revenue et j'ai proposé ça. Nous, on est en secteur sauvegardé et on a notre ABF qui peut avoir son veto là-dessus. Mais du coup on accentue encore plus cette question dans les instructions en secteur sauvegardé, avec ce regard. Après il y avait des choses aussi sur les commerces vacants. Au-delà des Foncières, sur lesquelles je réfléchis, il y a des villes qui proposent des locations. Donc je suis en train de regarder ça, pour tout border au niveau juridique. Mais c'est vrai que ce sont des idées : notre première idée c'était l'achat de cellules, mais il y a aussi des villes qui louent. Donc il faut aussi qu'on creuse. »

Chef de projet ACV de la ville C, 2021

Cet extrait montre que si le chef de projet ACV a bien eu connaissance de la possibilité de mettre en place des Foncières³⁹⁷ lors de la journée organisée par la BDT à Arras, d'autres dispositifs ont retenu son attention et ont également été largement discutés, comme le permis de diviser et la possibilité pour les Villes ou EPCI de louer des commerces vacants. Les événements mis en place par la BDT ont donc une vocation commerciale et accélèrent les circulations horizontales et verticales de pratiques, en promouvant certaines actions mises en place dans des villes ACV.

Pour les agents et élus des collectivités participantes, l'accès à ces événements peut renforcer la constitution d'un réseau professionnel et favoriser les circulations horizontales. La mise en réseau des chefs de projet des villes ACV est également promue par d'autres moyens. Au niveau national, les chefs de projet ACV ont accès à une plateforme de communication et d'échanges mise en place par le Cnfppt, qui est utilisée pour poser certaines questions sur des procédures et outils liées aux projets de revitalisation³⁹⁸. Des réseaux régionaux ou départementaux sont également animés par les services locaux de l'État dans les quatre cas étudiés. Des « Clubs » des chefs de projet ACV existent au niveau départemental en Moselle et dans l'Aisne. Animés par les DDT, ces clubs visent à transmettre des informations relatives au programme et à permettre des échanges entre les chefs de projets. La DDT de l'Aisne a organisé ces clubs de façon périodique depuis le lancement du programme, tandis que ce type de réseau a été mis en place

³⁹⁷ Outil opérationnel financé par la BDT dans le cadre de ACV. Les foncières sont des SEM locales de portage foncier, de restructuration du bâti et de gestion immobilière auxquelles la BDT propose de capitaliser dans le cadre d'ACV.

³⁹⁸ Entretien avec le chef de projet ACV de la ville C, 2021

par la DDT de la Moselle en 2021. Cette animation départementale n'existe pas dans l'Aude et dans le Loir-et-Cher au moment de l'enquête, mais des réseaux régionaux ont été mis en place. En Centre-Val de Loire, cette animation est assurée par l'association Villes au Carré, un Centre de ressources politique de la ville (CRPV) régional qui consacre une partie de ses missions au soutien aux villes petites et moyennes. Au moment du lancement du programme, c'est la préfecture régionale (SGAR) qui assure ce rôle d'animation, qu'il délègue ensuite au CRPV. Ce dernier propose des événements permettant un partage d'expériences entre chefs de projets, mais aussi dédiés à la formation de ces agents ou à des échanges avec les partenaires du programme³⁹⁹. Dans le territoire de Narbonne, cette mise en réseau semble plus lâche, mais le SGAR Occitanie a néanmoins organisé un Séminaire régional annuel, qui vise à réunir les élus, chefs de projet ACV, les préfectures départementales et l'ensemble des partenaires.

Au-delà de la mise en réseau des chefs de projet ACV et du renforcement des circulations verticales, le programme propose des formations et des subventions permettant à ces agents de faire financer des études réalisées par des prestataires privées. Dès le lancement du programme ACV, le CGET met en place un partenariat avec le Cnfpt visant à la mise en place de formations gratuites sur la revitalisation du centre-ville. Certaines sont très générales (aide à la construction d'un diagnostic et d'une stratégie globale, études de cas sur la revitalisation du centre-ville), mais quelques formations plus spécifiques sont proposées, notamment sur la culture, le marketing territorial, l'habitat et le commerce⁴⁰⁰ dans le cadre des projets de revitalisation du centre-ville. Ces formations ne sont pas très fortement médiatisées et n'ont pas été mentionnées spontanément par les chefs de projets ACV rencontrés. Les subventions pour le financement ou le cofinancement d'études réalisées par des prestataires privés semblent plutôt être le dispositif central déployé pour renforcer les ressources techniques des villes ciblées. Ces subventions proviennent pour l'essentiel de la Banque des territoires, mais l'Anah propose également le financement de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, et le PUCA finance, dans le cadre des appels à projets proposés aux villes ACV⁴⁰¹, des études sur des projets variés. On l'a vu précédemment, le recours à des consultants privés est fréquent dans les villes étudiées au cours des années 2010, et les projets d'aménagement réalisés par la Ville ou l'EPCI sont souvent précédés d'études ou accompagnés par des prestataires effectuant des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (Chapitre 5, 2.1.2). Avec le lancement du programme ACV et la possibilité de faire financer partiellement ou intégralement certaines études par la Banque des territoires, le recours à ce type de prestations augmente dans les quatre villes étudiées. Deux cas de figure pourraient être distingués. Dans les villes où un projet de revitalisation du centre-ville était engagé peu de temps avant le lancement du programme ACV, comme Soissons et Blois, les études financées concernent des thématiques ponctuelles. Elles prennent alors très souvent la forme de missions d'expertise brèves financées intégralement par la Banque des territoires. Ces études sont associées à des traces écrites assez limitées et sont réalisées par des prestataires choisis par la Banque des territoires, mobilisés par un marché à bon de commande.

³⁹⁹ Entretien n°34 avec un agent de Villes au Carré, 10/09/2021

⁴⁰⁰ Cnfpt, sans date, « Offre de formation à destination des chefs de projet territoriaux ». Ce document présente l'offre de formation à destination des chefs de projet ACV et PVD pour la période 2022-2026 (renouvellement du partenariat Cnfpt-ANCT).

⁴⁰¹ Territoires pilotes de la sobriété foncière, avec la DGALN et le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires ; Réinventons nos cœurs de villes avec le ministère de la Cohésion des territoires

À Blois par exemple, trois études sur le commerce ainsi que deux études sur les espaces publics⁴⁰² ont été financées intégralement par la Banque des territoires⁴⁰³. À Soissons, les études financées sont elles aussi nombreuses et portent sur des sujets ciblés : requalification d'un îlot, réflexion sur la mise en place d'une voie de circulation pour transports en commun et mobilités douces, études sur les circulations piétonnes, cyclables, sur la digitalisation des commerces, enquête sur le stationnement, etc. Narbonne a bénéficié d'un format d'étude différent, également financé intégralement par la Banque des territoires, qui consiste en des prestations d'accompagnement plus poussées pour l'élaboration d'une stratégie de centre-ville sur une durée de deux ans à partir du démarrage du projet ACV. 70 villes bénéficient de ce format d'étude particulier. Celles-ci ont été sélectionnées sur proposition des Directions régionales de la Caisse des Dépôts et en tenant compte d'indices de fragilités socio-éco-démographiques⁴⁰⁴, budgétaires et du potentiel commercial à développer avec cette collectivité (des villes où la Caisse n'intervenait pas jusqu'alors ont ainsi été choisies). Les collectivités bénéficiant de cet accompagnement⁴⁰⁵ peuvent solliciter de missions brèves d'expertise et demander un accompagnement plus régulier du prestataire sur des aspects méthodologiques liés à l'élaboration de la convention Action cœur de ville (délimitation de l'ORT, par exemple). Dans le cas de Narbonne, cet accompagnement a été poursuivi par la mise en place d'une étude d'assistance à maîtrise d'ouvrage, assurée par un bureau d'étude choisi par la Ville de Narbonne et cofinancée par la BDT. Cette étude a été orientée vers la réalisation d'une stratégie de revitalisation du centre-ville, déclinée en 55 actions.

Le financement massif de prestataires privés pour la réalisation d'études, la mise en réseau des chefs de projets ACV et la multiplication des événements sont donc les principaux leviers du programme qui pourraient renforcer les ressources techniques des administrations des Villes et EPCI pour conduire des projets de revitalisation du centre-ville. S'il est difficile d'estimer à ce stade les effets de ces nouvelles circulations verticales et horizontales de modèles d'action, il faut souligner plusieurs conséquences possibles. Le renforcement de circulations verticales et le recours à des prestations privées d'études pourraient favoriser l'uniformisation des stratégies de revitalisation du centre-ville. En particulier, les études ponctuelles et brèves, financées intégralement par la BDT et assurées par un petit nombre de bureaux d'études présentent le risque d'apporter des éclairages similaires aux villes les sollicitant, sans prise en compte des spécificités locales. Le renforcement de circulations horizontales entre agents de villes s'interrogeant sur la revitalisation du centre-ville et partageant des difficultés similaires dans la conduite de ces politiques urbaines peut conduire dans le même temps à diversifier les modèles d'action disponibles par rapport au début des années 2010, et à favoriser la diffusion de modèles plus adaptés aux spécificités des centres-villes des villes moyennes. Par ailleurs, les circulations verticales ne sont pas forcément unidirectionnelles, puisque la mise en relation des chefs de projets ACV avec des acteurs nationaux peut accélérer la reconnaissance de certaines spécificités des centres-villes des villes moyennes, et permettre l'émergence de procédures,

⁴⁰² Une étude sur les compteurs piétons et une sur les « pupitres numériques »

⁴⁰³ La première concerne la vente en ligne, la seconde le plan de livraison du centre-ville et la troisième l'acquisition de murs commerciaux par la Ville.

⁴⁰⁴ Reprise des typologies réalisées par le CGEDD et le CGET.

⁴⁰⁵ Désigné comme une offre d'Assistance à management de projet (AMP) par la Banque des territoires

d'outils réglementaires ou opérationnels plus adaptés à ces contextes territoriaux. C'est ce qui a pu être observé pour l'un des volets des projets de revitalisation du centre-ville adoptés dans les villes ACV : l'amélioration de l'habitat.

1.2. Vers l'émergence de démarches de renouvellement urbain pensées pour les centres-villes des villes moyennes

Entre 2018 et 2021, la signature des conventions Action cœur de ville (ACV) puis de ses différents avenants suscite une réflexion sur les projets à entreprendre dans les quatre villes étudiées. La contractualisation se déroule en effet par la signature d'une première convention, en 2018, qui fait les années suivantes l'objet d'avenants précisant les limites des périmètres d'Opération de revitalisation des territoires (ORT) ainsi que les orientations et les actions envisagées dans le cadre du projet de revitalisation local. Si ce cadre contractuel contraint les collectivités et leurs EPCI à proposer un ensemble de projets et un périmètre d'action, l'entrée dans le programme ACV ne signifie pas systématiquement qu'une nouvelle stratégie de revitalisation du centre-ville transversale se met en place ou est priorisée au sein des politiques urbaines. Dans les quatre cas étudiés, l'entrée dans le programme est d'ailleurs l'occasion de poursuivre des projets en cours, qui sont intégrés au projet ACV local. Dans certains cas, comme à Blois par exemple, où une stratégie de revitalisation du centre-ville a été conduite dès le début des années 2000, on observe avant tout une poursuite des projets entamés avant le début du programme, sans un renouvellement des discours sur le sujet. À Soissons, Narbonne et Forbach, le projet ACV consiste également pour partie en la poursuite de projets en cours dans le centre-ville, bien que la communication sur ces enjeux semble renforcée. À Narbonne et Soissons, l'entrée dans le programme contribue à élargir les stratégies de revitalisation en cours en 2017. À Soissons, une réflexion sur les mobilités dans le centre-ville est ouverte et se traduit par le lancement de plusieurs études. À Narbonne, le périmètre d'action est élargi à l'ensemble du centre-ville, puisque la stratégie de revitalisation en cours en 2017 n'en ciblait qu'une seule partie. Dans les quatre cas, la politique d'amélioration de l'habitat privé dégradé se développe. Ce domaine d'action, inégalement investi selon les terrains, et pour lequel les agents des collectivités rencontrés avaient témoigné de difficultés à intervenir, évolue donc après 2017 et le lancement du programme. Plutôt que d'étudier les stratégies de revitalisation ACV des quatre villes dans leur ensemble, sur lesquelles les personnes rencontrées n'avaient pas encore de vision complète et définitive au moment de l'enquête, il s'agit donc ici de s'intéresser aux politiques de l'habitat et à leurs évolutions dans les premiers temps du programme.

À Soissons, Forbach, Blois et Narbonne, l'étude des modèles d'attractivité mobilisés en matière de renouvellement urbain proposée au chapitre 6 avait montré des blocages provoqués par l'inadaptation de ces modèles à certaines spécificités de ces villes (Chapitre 6, 2.). Dans les quatre villes, on avait notamment constaté que les mécanismes d'activation de la rente foncière par des investissements publics étaient coûteux et insuffisants pour permettre l'intervention d'investisseurs privés dans l'amélioration de l'habitat ancien, privé et dégradé en centre-ville. La dévalorisation de ces espaces et le coût important des travaux associés aux opérations de renouvellement urbain dissuadent en particulier ces acteurs d'intervenir. L'entretien de l'habitat privé dégradé nécessite donc des investissements publics élevés et supérieurs aux moyens des

collectivités étudiées, ainsi qu'une capacité à mobiliser des opérateurs pouvant intervenir malgré ces faibles marges financières. Ces politiques requièrent également la connaissance des procédures contraignantes permettant à la puissance publique d'acquérir des biens vacants, insalubres ou abandonnés par leurs propriétaires. La maîtrise de ces outils est inégale selon les collectivités, mais nécessite dans tous les cas une prise en charge de ces enjeux par les agents des services de l'habitat de l'EPCI, ce qui n'est pas systématique étant donné les conflits existants parfois entre la municipalité de la ville-centre et le gouvernement intercommunal. L'intervention sur l'habitat privé et dégradé en centre-ville nécessite donc la mobilisation de ressources techniques et financières importantes, ainsi que la coordination de différents services et acteurs, ce qui explique les difficultés rencontrées jusqu'en 2017 pour conduire ces politiques de l'habitat dans les villes étudiées. Il s'agit, dans les sections suivantes, d'étudier les infléchissements produits par le lancement du programme en matière de politiques d'amélioration de l'habitat privé en centre-ville.

1.2.1. Une adaptation des outils et procédures existantes aux spécificités des centres-villes des villes moyennes en déprise

- Les outils financiers et opérationnels d'amélioration de l'habitat privé de l'Anah

Au niveau national, le lancement du programme ACV donne lieu à un renouvellement des outils et financements existants pour la résorption de l'habitat privé dégradé. Concernant l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (Anah), principal acteur national dans ce domaine, plusieurs dispositifs préexistants évoluent avec la mise en œuvre du programme ACV et de nouvelles aides émergent (Figure 120).

Figure 120 : Principales évolutions des dispositifs pilotés par l'Anah depuis la mise en place du programme ACV

<p><i>Vente d'immeubles à rénover (VIR)</i></p>	<p>Dispositif d'aide à la rénovation d'immeubles vacants ou dégradés à destination de ménages modestes créé avec la loi ALUR, en contrepartie d'une revente à des propriétaires occupants modestes ou à des propriétaires bailleurs sous réserve d'une location à des ménages modestes.</p> <p>Dispositif élargi en 2020 à tout opérateur (organismes de logement social, acteurs de l'économie mixte, promoteurs).</p> <p>Subvention de 1000€/m² maximum, plafonnée à 25% du coût des travaux.</p> <p>Outil mobilisable dans un périmètre d'OPAH-RU ou d'ORT.</p>
<p><i>Dispositif d'intervention immobilière et foncière (DIIF)</i></p>	<p>Dispositif d'aide à la rénovation d'immeubles vacants ou dégradés créé par la loi Élan pour tout opérateur, en vue de la location de logements à des ménages modestes pour 9 ans.</p> <p>Subvention de 1000€/m² maximum, plafonnée à 25% du coût des travaux.</p> <p>Outil mobilisable dans un périmètre d'ORT.</p>

<p>Résorption de l'habitat indigne (RHI)</p> <p>Traitement de l'habitat insalubre réparable et opération de restauration immobilière (THIRORI)</p>	<p>Dispositifs juridiques et financiers de démolition (RHI) ou de réhabilitation (THIRORI) d'immeubles, dans des parcelles ou îlots dégradés d'habitat indigne, sous maîtrise d'ouvrage publique⁴⁰⁶, qui s'adosent à des procédures de péril (pour les RHI) ou de déclaration d'utilité publique (pour les THIRORI). Les travaux réalisés donnent lieu à la production de logements sous plafond de ressources.</p> <p>Subvention correspondant à la valeur du déficit global de l'opération (dépenses d'études, de relogement et de travaux moins recettes). Plafond de subvention fixé à 70% des dépenses pour les RHI et à 40% pour les THIRORI.</p> <p>Assouplissement des critères d'éligibilité quant au caractère insalubre ou indigne de l'habitat pour les villes ACV, qui permet l'élargissement du dispositif vers les parcelles/îlots comprenant de nombreux logements vacants.</p>
<p>Expérimentation ACV sur la rénovation des façades</p>	<p>Subventions aux propriétaires ou syndicats de copropriété pour la rénovation de la façade d'un immeuble ne nécessitant pas d'intervention lourde, dans la limite de 25% du coût des travaux.</p>
<p>Expérimentation ACV sur les rez-de-chaussée</p>	<p>Subventions aux syndicats de copropriété de la rénovation d'un local de rez-de-chaussée vacant pour sa conversion en un espace collectif, dans la limite de 25% du coût des travaux.</p>

Sources : Entretien n° 79 avec deux agents du siège et l'Anah, septembre 2021 ; « Séminaire habitat Action cœur de ville », support de présentation réalisé en 2021 et mis à disposition suite à l'entretien réalisé au siège de l'Anah.

La Vente d'immeubles à rénover (VIR) et le Dispositif d'intervention immobilière et foncière (DIIF) sont deux nouvelles subventions visant à inciter à la rénovation d'immeubles vacants ou dégradés, qui permettent à tout porteur de projet d'obtenir un soutien pour financer des travaux. Pour cet agent du siège de l'Anah, l'émergence de ces deux aides élargit le panel des possibilités de subventions de cette structure en matière d'outils d'intervention et de public ciblé :

« Donc voilà, pour ces deux principaux financements, ce qui change, comme je vous le disais, c'est qu'avant on était surtout sur des interventions à l'échelle du logement et plutôt pour des ménages directement, qui sont les maîtres d'ouvrages des travaux dans leur logement. (...) Il n'y avait pas trop d'entre-deux. Maintenant, avec VIR-DIIF, on a un peu cet entre-deux. On est exclusivement sur des rénovations, sur la partie travaux, donc on ne prend pas en charge les déficits comme dans la RHI-THIRORI. En revanche, on a bien affaire à des maîtres d'ouvrages professionnels et pas seulement des ménages, et on n'est pas à l'échelle du logement on est à l'immeuble entier. Donc on est un petit peu à cheval entre ce qui était la RHI qui était un dispositif assez lourd, et les aides individuelles de l'Anah. »

⁴⁰⁶ Collectivités ayant la compétence habitat ou aménagement, établissement Public d'Aménagement (EPA), aménageurs de l'économie mixte intervenant par concession d'aménagement, organismes de logements sociaux

La mise en place de ces aides à destination d'acteurs de l'aménagement public, privés ou de l'économie mixte marque une évolution dans les dispositifs de l'Anah, puisque l'octroi de subventions sur demande, et en dehors de procédures complexes comme les RHI ou les THIRORI est dorénavant possible (Figure 120). La VIR et le DIIF, qui venaient d'être mis en place lors de l'enquête, n'avaient pas encore été utilisés par les collectivités locales, mais leur création témoigne de la prise en compte des besoins importants de financement des opérations de renouvellement urbain. Ils devraient être utilisés d'abord par les villes ciblées par les programmes ACV et Petites villes de demain⁴⁰⁷.

Le programme ACV a également donné lieu à la mise en place de deux dispositifs expérimentaux de l'Anah permettant d'octroyer des subventions aux propriétaires pour l'amélioration de la façade ou l'aménagement d'un local de rez-de-chaussée vacant. Enfin, des infléchissements ont été opérés dans le fonctionnement d'outils plus classiques du renouvellement urbain, comme les procédures de RHI et de THIRORI permettant de mener des opérations d'acquisition-amélioration. Pour ces deux procédures laissant place à l'intervention directe d'un acteur public pour résorber des parcelles ou des îlots d'immeubles insalubres, les conditions d'éligibilité ont été assouplies. La Commission nationale de lutte contre l'habitat indigne, qui examine les demandes de financement des RHI et THIRORI, posait auparavant des conditions sur le niveau d'occupation des logements afin de les déclarer insalubres et d'autoriser l'usage de ces procédures. Ce critère est devenu plus secondaire, en particulier pour les villes ACV, où des niveaux de vacance élevés sont dorénavant acceptés. Cette adaptation traduit une plus grande prise en compte des spécificités du tissu urbain des centres-villes de certaines villes moyennes en déprise, marquées par des phénomènes de vacance du logement.

- L'activation de nouveaux circuits de financement du renouvellement de l'habitat ancien en centre-ville : les dispositifs d'Action logement

L'intervention d'Action logement dans le cadre du programme ACV induit également de nouvelles possibilités de soutien à l'investissement privé dans les centres-villes des villes moyennes. En effet, les dispositifs combinant prêts et subventions mis en place par cette structure permettent de financer la réhabilitation d'immeubles par des organismes de logements sociaux ou des investisseurs privés. En contrepartie de ces financements, une partie des logements produits est réservée aux salariés des entreprises contribuant à la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC, ex-1% logement). Pour chaque opération, le financement proposé par Action logement est fixé à 1000€/m², avec un ratio entre prêt et subvention variant selon les caractéristiques du projet et son équilibre financier. Les logements produits peuvent avoir différents statuts. Les logements locatifs privés, sociaux et intermédiaires doivent être réservés pour 9 ans à des salariés, tandis que la possibilité de revente de ces logements en accession sociale à la propriété à des salariés est également ouverte. Le principe d'intervention d'Action logement dans ACV permet donc le financement d'opérateurs privés,

⁴⁰⁷ Ces dispositifs fonctionnent uniquement en ORT. En France, les villes ACV et PVD sont les premières à s'être dotées d'ORT en raison des contraintes imposées par les contractualisations liées à ces programmes.

tout en étant assez proche des modalités de sa participation à la production de logements sociaux :

« Nous on va accompagner des investisseurs qui vont rester durablement sur les opérations. On ne va pas accompagner de promoteurs. C'est tout le modèle d'Action logement : on donne des financements en prêts et en subvention, et en contrepartie des financements, on récupère le droit de placer des salariés dans ces logements neufs ou requalifiés... (...). Et on ne va travailler qu'avec des opérateurs qui vont nous garantir qu'ils peuvent rester au moins 9 ans sur les opérations. Ça, c'est la façon de faire classique d'Action logement, héritée du logement social, et qu'on a décliné, un peu à l'instar de ce que fait l'Anah sur le parc privé. »

Agent d'Action logement Service, 02/08/2021 (Entretien n°80)

La diversification des types de projets pouvant faire l'objet d'un financement par Action logement dans le cadre du programme ACV augmente donc les moyens à disposition des acteurs privés et publics du logement pour investir dans des opérations de renouvellement urbain en centres-villes.

- Des évolutions traduisant une prise en compte de demandes des agents et élus des villes moyennes

L'ensemble de ces évolutions témoigne d'un renforcement des ressources financières et des outils opérationnels potentiellement mobilisables pour conduire une politique d'amélioration de l'habitat dans les centres-villes des villes moyennes. Les spécificités des opérations de renouvellement urbain en centre-ville et notamment celles liées à leurs bilans structurellement déficitaires dans de nombreuses villes moyennes sont donc davantage prises en compte dans les dispositifs de l'Anah et d'Action logement suite au lancement du programme. Si différents facteurs expliquent ces évolutions, les agents du siège d'Action logement et de l'Anah rencontrés ont souligné le poids des circulations verticales pour expliquer les ajustements réalisés. L'ouverture des financements d'Action logement à la production de logements en accession sociale à la propriété évoquée plus tôt résulte par exemple d'une demande de plusieurs maires de villes ACV. De même, certaines demandes des élus et des chefs de projet ACV ont abouti à l'élaboration de dispositifs expérimentaux par l'Anah, comme le souligne cet agent, en particulier à propos des façades :

« J.C. : Par rapport à ces adaptations, cette plus grande souplesse : comment l'Anah a décidé d'adapter les outils disponibles ? Est-ce qu'il y a eu des remontées par exemple des collectivités locales ou des DDT qui ont amené à expérimenter ?

Agent 1 : D'une manière générale, sur l'ensemble des dispositifs, c'est un peu un mixte. Il y a des remontées d'élus, avec des demandes de pouvoir financer tel ou tel type d'opération, comme le cas des façades notamment. (...) On alterne entre des sollicitations des collectivités locales ou des élus, et aussi la connaissance que les agents de l'Anah ont des problématiques et de l'intervention sur l'habitat privé. Et c'est vraiment aussi par cette connaissance-là que l'Agence a cette agilité et cette capacité à être force de proposition sur les adaptations des dispositifs, pour répondre le plus possible aux enjeux d'amélioration de l'habitat privé.

Agent 2 : Aussi, sur les façades, on avait reçu une avalanche de courriers... Les chefs de projet ACV s'étaient un peu ligués pour nous envoyer en masse des courriers copiés-collés. »

Extrait de l'entretien réalisé au siège de l'Anah, 09/09/2021 (Entretien n°79)

Ces exemples montrent donc comment le renforcement des relations entre les collectivités locales et l'Anah dans le cadre du lancement du programme ACV peut donner lieu à l'adaptation de certains outils aux besoins rencontrés par les acteurs de l'aménagement des villes moyennes. L'évolution des dispositifs d'amélioration de l'habitat observable dans les premières années du programme ACV illustre donc une certaine prise en compte de spécificités liées au marché immobilier des centres des villes moyennes.

- Un engagement plus fort des établissements publics fonciers dans les stratégies de revitalisation du centre-ville

Le lancement du programme ACV peut également être associé à un renforcement du rôle des Établissements publics fonciers (EPF) dans les projets de revitalisation des centres-villes des villes moyennes et en particulier dans le domaine de l'habitat. Dans les villes couvertes par un EPF local ou d'État, il est quasi-systématique que celui-ci fasse partie des signataires de la convention ACV. Si les EPF sont des acteurs de l'aménagement des villes moyennes de longue date, notamment pour ce qui concerne la conversion de friches (Chapitre 6, 4.2.1), le lancement du programme ACV marque l'aboutissement de l'adaptation de leurs modalités d'interventions aux enjeux de l'amélioration de l'habitat ancien en centre-ville. Cette évolution se traduit de plusieurs manières au cours des années 2010, ce qui témoigne d'une tendance de fond au renforcement de l'intervention des EPF dans en centre-ville. D'abord, les orientations prioritaires des EPF, définies dans des Programmes pluriannuels d'intervention (PPI), s'orientent de plus en plus fortement vers des objectifs de renouvellement urbain et d'intervention dans les centres-villes des villes petites et moyennes. Le PPI est défini, pour chaque EPF d'État, selon les objectifs des documents d'urbanisme locaux et particulièrement des programmes locaux de l'habitat, ainsi qu'en tenant compte d'orientations nationales⁴⁰⁸. Les EPF locaux ne sont pas soumis à des orientations définies par l'État, mais leur PPI est également fixé selon les objectifs des documents d'urbanisme et de planification de l'habitat locaux⁴⁰⁹. D'après les entretiens menés avec les agents des trois EPF étudiés (Grand Est, Occitanie et EPF local de l'Oise⁴¹⁰), on peut observer une évolution récente de ces PPI, avec une priorisation de l'intervention de l'EPF dans les centres des villes moyennes. En Occitanie par exemple, la réforme territoriale de 2016 et l'élargissement du périmètre de l'EPF Languedoc-Roussillon vers l'ex-région Midi-Pyrénées a augmenté les interventions dans les espaces ruraux et les centres bourgs. Cette évolution se poursuit avec la participation de l'EPF au dispositif régional Centre Bourg, lancé en 2017, qui vise à soutenir les stratégies de revitalisation des bourgs et

⁴⁰⁸ Article L 321-5 du Code de l'Urbanisme

⁴⁰⁹ Article L 324-2-2 du Code de l'Urbanisme

⁴¹⁰ Six entretiens au total : quatre en 2021 (un agent de l'EPF du Grand Est, un agent de l'EPF d'Occitanie, un agent de l'EPF de l'Oise et un agent en poste à l'EPF de l'Oise au moment de l'enquête, mais ayant travaillé à l'EPF du Grand Est de 2012 à 2018, puis à l'EPF d'Occitanie de 2018 à 2021). J'avais pu rencontrer ce dernier en 2017 lors de l'enquête menée à Forbach en master, ainsi qu'un autre agent de l'ex-EPF de Lorraine qui n'est plus en poste aujourd'hui.

petites villes occitans. Le PPI 2019-2023 confirme ces orientations, et priorise l'intervention de l'EPFO vers les centres-villes des villes petites et moyennes et des bourgs ruraux, dans le cadre des programmes ACV, Petites villes de demain et du dispositif régional Centre Bourg. La transition opérée à l'EPF local de l'Oise semble très similaire, bien que ce dernier n'intervienne pas dans le programme Petites villes de demain. Pour l'EPF du Grand Est, cette réorientation est plus ancienne, et est mise en lien, lors des entretiens réalisés, avec la participation de l'établissement à l'AMI Centre-bourg pilotée par le CGET à partir de 2014. Un service d'étude se structure notamment à cette période, et permet un cofinancement d'études avec des collectivités locales au sujet de la revitalisation de leur centre-bourg. Ce rôle de l'EPF dans la revitalisation des centres-villes des villes petites et moyennes se confirme après 2018 avec le lancement des programmes ACV, Petites villes de demain et l'affirmation de l'objectif de Zéro artificialisation nette (ZAN).

La participation des EPF aux projets de revitalisation du centre-ville des villes petites et moyennes se met donc progressivement en place au cours des années 2000. Le lancement d'ACV amorce sans doute une accélération dans ce processus, car il permet des évolutions dans les modalités d'interventions opérationnelles des EPF. Classiquement, l'intervention de l'EPF dans des opérations d'amélioration d'îlots ou d'immeubles anciens dégradés permet la mobilisation de ses compétences en matière de portage foncier : la collectivité peut concéder à l'EPF les procédures d'acquisition des biens à l'amiable, par préemption ou expropriation, puis celles de déconstruction, si applicable. Des missions de conseils sur la stratégie à adopter pour faire l'acquisition du foncier peuvent aussi être proposées, tout comme le cofinancement d'études préalables. Depuis la mise en place du programme ACV, l'intervention d'un EPF dans une opération en centre-ville peut également améliorer son bilan financier. Dans tous les cas, l'intervention d'un EPF n'a pas de coût direct pour une collectivité : l'acquisition du terrain et le portage foncier ne sont pas facturés comme un service, et le terrain est revendu au « prix de revient » pour les étapes d'aménagement suivantes. Historiquement, le prix de revient du terrain vendu par un EPF peut être minoré lorsque l'opération vise à produire des logements sociaux⁴¹¹. Depuis le lancement du programme, les trois EPF étudiés ont également mis en place ce type de minorations pour les opérations réalisées dans les centres des villes ACV⁴¹². Cette forme de « subvention indirecte » réduit le coût du terrain et donc les dépenses dans le bilan des opérations, ce qui réduit leur déficit. Concernant les EPF d'État, ces minorations s'appliquent aux secteurs ORT. Elles se cumulent aux minorations associées à la production de logements sociaux. Enfin, l'assiette de minoration, qui correspondait historiquement à un pourcentage du prix du terrain, peut être élargie à des dépenses de travaux. Concernant l'EPF local de l'Oise, les conditions mises en place sont très proches, mais le principe de minoration ne s'applique qu'aux villes ACV et possédant une ORT (les villes PVD, qui présentent également ce type de périmètre, sont exclues). Dans les villes ACV couvertes par un EPF, l'entrée dans le programme ACV et la mise en place d'un périmètre ORT renforcent donc les possibilités d'appui technique et de financements (indirects) pour la conduite d'opération d'amélioration de l'habitat ancien dégradé.

⁴¹¹ La minoration est alors proportionnelle au nombre de logements sociaux produits.

⁴¹² Le modèle adopté pour les programmes nationaux de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU) est donc repris.

- Vers une adaptation des structures de l'économie mixte aux enjeux du renouvellement urbain en centre-ville ?

L'engagement financier de la Banque des territoires dans le programme Action cœur de ville en fonds propres⁴¹³ prend la forme d'investissements directs dans différents projets, entreprises privées ou structures de l'économie mixte (Chapitre 7, 2.3.2). Ces derniers ont également été pensés pour renforcer les outils d'amélioration de l'habitat ancien en centre-ville. Sur les 900 millions engagés en investissements, la Banque des territoires prévoit, dès le lancement du programme, d'investir 200 millions dans le capital de structures privées ou d'économie mixte de portage foncier, de rénovation et de gestion immobilières, qui sont désignées en interne comme des « Foncières ». Ces Foncières sont conçues comme des outils d'intervention à la fois sur l'habitat et sur le commerce en centre-ville. En internalisant l'acquisition du foncier, les travaux (déconstructions, remembrement de locaux commerciaux, rénovation d'immeubles, etc.) et la gestion du portefeuille de biens produits, ces Foncières ont pour objectif de répondre aux enjeux de déficit des opérations de renouvellement urbain. Ces opérations deviendraient plus soutenables sur le long terme, car les coûts engagés pour les travaux seraient peu à peu compensés par la production de recettes liées à la gestion des biens produits (exploitation par location ou vente). Ces structures ont vocation à intervenir sur un large périmètre géographique, de façon à ce qu'elles puissent à la fois investir dans des opérations rentables et déficitaires, ce qui contribuerait également à équilibrer leur budget. Il s'agit donc pour la Banque des territoires de proposer de capitaliser dans des structures en mesure d'investir dans des projets déficitaires, dans la perspective d'une rentabilité sur le long terme ou d'un amortissement permis par d'autres activités plus profitables. Avec la mise en place du Plan de relance en 2020, cette offre de financement la Banque des territoires fait l'objet d'une communication importante, renouvelée notamment par le Gouvernement. La Banque des territoires revendique alors la mise en place d'une centaine de Foncières, couvrant des villes ACV et PVD, mais aussi d'autres territoires.

La mise en place du programme ACV est donc marquée par un renouveau des outils opérationnels, financiers et des partenariats possibles pour conduire des projets de renouvellement urbain ciblant l'habitat ancien du centre-ville. La plupart de ces outils préexistaient au programme ACV, mais ont évolué pour s'adapter à certaines spécificités des centres-villes des villes moyennes. Dans quelle mesure ces changements répondent-ils aux besoins et facilitent-ils l'usage de ces outils dans les villes moyennes ?

1.2.2. Une priorisation des actions d'amélioration de l'habitat privé dans les stratégies de revitalisation du centre-ville

Cette multiplication d'outils opérationnels et financiers semble participer à renouveler les stratégies de revitalisation du centre-ville des villes participant au programme. En effet, plusieurs indices montrent que le recours à certains de ces outils est renforcé après 2018, tandis que le

⁴¹³ Fonds non réglementés, voir Chapitre 7, 2.3.2.

traitement de l'habitat privé dégradé ou vacant devient un volet plus prioritaire des stratégies de revitalisation du centre-ville mise en place avec ACV. L'exemple du recours aux dispositifs de l'Anah sera développé dans cette section, où des données seront présentées au niveau national⁴¹⁴. Les enquêtes réalisées à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne ainsi qu'auprès d'acteurs de l'aménagement départementaux et régionaux impliqués dans la mise en œuvre du programme seront également mobilisées pour étudier les évolutions des politiques de l'habitat dans les centres-villes des villes ciblées.

Au niveau national, on constate une amélioration du recours aux dispositifs de l'Anah avec le programme ACV. Les villes ACV ont été particulièrement encouragées à mettre en place une Opération programmée d'amélioration de l'habitat en renouvellement urbain (OPAH-RU), puisque leur lancement permet le financement d'une partie du poste de chef de projet ACV. Ce dispositif, qui donne la possibilité à la puissance publique d'entreprendre une intervention plus directe et contraignante sur l'habitat privé dégradé par un accompagnement spécialisé et la possibilité d'utiliser des outils spécifiques (Figure 120), était en effet peu mobilisé avant le lancement du programme. Dans le Loir-et-Cher, l'agent de la DDT rencontré⁴¹⁵ souligne par exemple qu'aucune OPAH-RU n'avait été mise en place avant ACV, car les EPCI et les Villes privilégiées les OPAH et les Programmes d'intérêt généraux (PIG). C'est aussi le cas de Soissons, Forbach et Blois, qui ont été couvertes uniquement par ce type de dispositifs dans les années 2000 et 2010. Les OPAH et les PIG permettent l'octroi d'aides de l'Anah aux propriétaires, mais ne sont pas adaptés à la poursuite d'une politique plus interventionniste sur l'habitat privé dégradé ou vacant. En effet, les outils proposés sont incitatifs : il s'agit d'encourager les propriétaires ou les syndicats de copropriétés à réaliser des travaux avec des subventions. Au contraire, l'OPAH-RU peut être utilisée pour définir des secteurs d'action prioritaires où l'usage de procédures de RHI ou de THIRORI peuvent être envisagées, ce qui permet à la puissance publique de se rendre propriétaire d'une ou plusieurs parcelles par expropriation et d'y impulser des travaux. L'analyse du nombre de conventions d'OPAH-RU signées par année en France montre une forte augmentation de leur nombre à partir de la mise en œuvre du programme ACV en 2018 (Figure 121). En 2021, l'Anah comptait 114 OPAH-RU actives dans les villes ciblées par le programme⁴¹⁶. Pour les villes non couvertes, la présence d'une ORT ouvre également la possibilité, pour la puissance publique, de conduire des opérations d'intervention sur des immeubles de logement privé dégradé de type RHI ou THIRORI, ce qui pourrait aussi améliorer le recours à ces procédures.

D'après un entretien avec un agent du siège de l'Anah⁴¹⁷, la conduite d'opérations de requalification d'îlots ou d'immeubles dégradés est toujours un domaine d'action publique très complexe, mais une meilleure connaissance des dispositifs et l'acquisition d'une « culture » de l'intervention directe est de plus en plus développée au sein des collectivités des villes petites et moyennes. D'après cet agent, les villes ACV qui avaient déjà mis en place des OPAH-RU avant

⁴¹⁴ Données partagées suite à l'entretien n°79 réalisé auprès de deux agents du siège de l'Anah le 09/09/2021

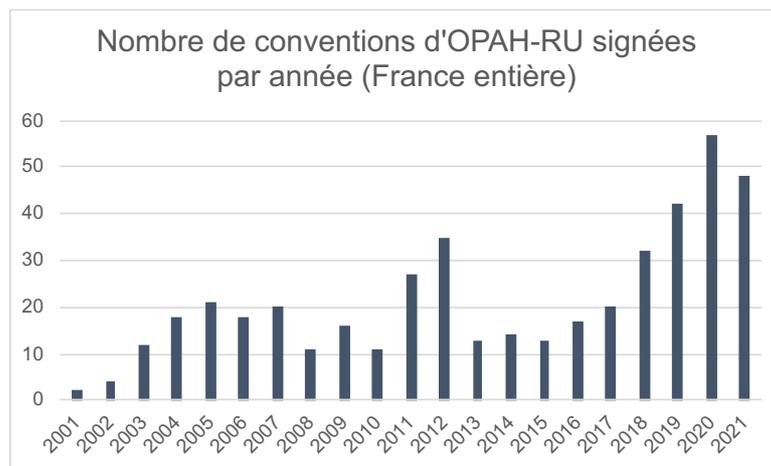
⁴¹⁵ Entretien n°37, le 02/09/2021.

⁴¹⁶ Source : support de présentation « Action cœur de ville en chiffre : bilan pour l'Anah du 01/04/2018 (lancement du programme) au 31 mars 2021 » mis à disposition par un agent du siège de l'Anah suite à un entretien n°79 réalisé le 09/09/2021.

⁴¹⁷ Entretien n°79, agent 1 du siège de l'Anah, le 09/09/2021.

le lancement du programme se saisissent mieux de ces dispositifs, du fait du développement de savoir-faire locaux. C'est également le constat d'un agent de l'EPF du Grand Est⁴¹⁸, qui évoque un développement des opérations d'acquisition par la puissance publique (par voie d'expropriation ou de préemption) de biens immobiliers très dégradés et/ou vacants pour leur réhabilitation dans les centres-villes des villes ACV. L'utilisation de ces outils est notamment facilitée par le périmètre d'ORT, qui donne quasi automatiquement une légitimité à la déclaration d'utilité publique associée aux démarches d'expropriation.

Figure 121 : Une augmentation du recours aux OPAH-RU avec le lancement du programme Action cœur de ville

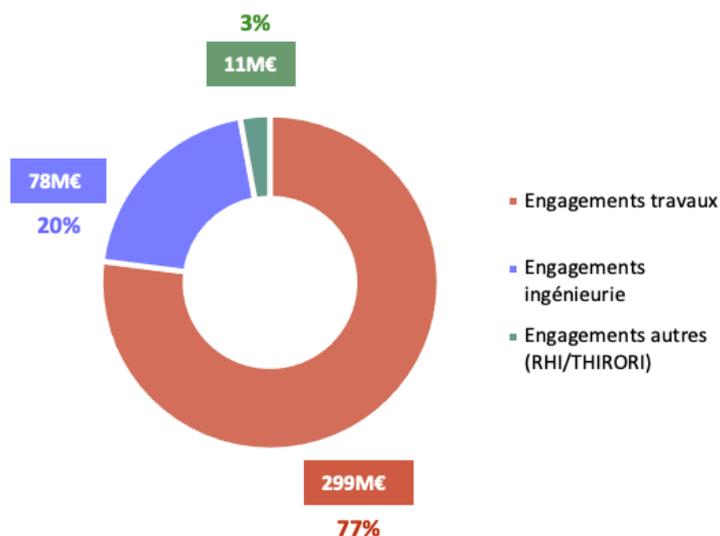


Source : données historiques sur les opérations programmées au 09/11/2021, mise à disposition par un agent du siège de l'Anah suite à un entretien réalisé le 09/09/2021 ; traitements J. Chouraqui 2023.

En 2021, l'Anah comptait ainsi 57 opérations de RHI ou de THIRORI en cours, dans 37 villes ACV. Ce chiffre reflète sans doute une amélioration du recours à ce type d'outils dans les villes ciblées par le programme, mais il montre aussi que pour beaucoup de villes, dont celles ayant signé une convention d'OPAH-RU, la mise en place du programme ne se traduit pas encore par le développement d'interventions directes de la puissance publique dans le tissu urbain de centre-ville constitué de logements privés dégradés et/ou vacants. L'analyse du budget engagé par l'Anah dans le programme ACV en 2021 illustre également ce point : seuls 3% du budget sont à ce moment-là consacrés à la subvention de ce type d'opérations de renouvellement urbain, tandis que la majorité du budget est consacrée aux aides directes aux propriétaires ou aux syndicats de copropriété pour la réalisation de travaux, et dans une moindre mesure aux financements d'études (Figure 122). En 2021, on peut donc estimer que le lancement du programme a amené à un recours plus net à des dispositifs d'amélioration de l'habitat privé, avec des interventions coercitives pour résorber l'habitat dégradé en centre-ville plus fréquentes, mais encore assez rares.

⁴¹⁸ Entretien n°39, le 14/12/2021.

Figure 122 : Total des engagements financiers de l'Anah au 31 mars 2021 selon les types d'aides



Note : « Engagements travaux » correspond aux aides directes aux propriétaires, « Engagements ingénierie » renvoie aux études financées dans le cadre d'OPAH-RU, « Engagements autres (RHI-THIRORI) » se rapporte aux aides de financement du déficit d'opération dans le cadre d'une RHI ou d'un THIRORI.

Source : Extrait du support de présentation « Action cœur de ville en chiffre : bilan pour l'Anah du 01/04/2018 (lancement du programme) au 31 mars 2021 » mis à disposition par un agent du siège de l'Anah suite à un entretien réalisé le 09/09/2021.

L'analyse de la mise en place du programme ACV dans les quatre villes étudiées permet de saisir ces évolutions au niveau local. L'étude des politiques urbaines menées dans les années 2000 et 2010 dans ces villes montre en effet que l'amélioration de l'habitat ancien constitue un secteur d'action assez isolé des politiques de revitalisation du centre-ville (Chapitre 5, 3.1). Durant cette période, les stratégies de revitalisation sont prioritairement orientées vers l'amélioration des espaces publics et du tissu commercial, tandis que les actions sur l'habitat, souvent ponctuelles, soulèvent de nombreuses difficultés (Chapitre 5, 3.1 ; Chapitre 6, 2.2.2). Des dispositifs incitatifs consistant en l'octroi de subventions aux propriétaires ou aux syndicats de copropriété pour l'amélioration des façades et de la performance énergétique des logements sont notamment proposés dans les quatre villes étudiées au cours des années 2000 et 2010, mais sont souvent insuffisants pour répondre aux enjeux de dégradation de certains bâtiments, en particulier lorsqu'ils sont vacants. Dans ces villes, les résultats des enquêtes sur la mise en place du programme ACV permettent de montrer que l'habitat tend à devenir un volet à part entière des stratégies de revitalisation du centre-ville, alors qu'il s'agissait d'un secteur assez peu investi jusqu'alors.

À Soissons, le lancement du programme ACV entraîne une mise à l'agenda local des questions d'habitat privé en centre-ville. Dans les années 2010, un projet de conversion d'une friche des berges de l'Aisne vers de l'habitat a été conduit. La Ville avait également fait l'acquisition d'un Hôtel vacant en centre-ville pour le transformer en immeuble de logements. Ces projets, assez ponctuels et n'intervenant pas sur les immeubles d'habitat dégradés et/ou vacants possédés par des propriétaires privés, témoignent de l'amorçage d'une réflexion et d'une volonté politique de

renouveler l'offre de logements en centre-ville. La mise en place du programme ACV accélère considérablement les réflexions sur ces enjeux, puisqu'une douzaine d'îlots d'habitat privé dégradés sont définis comme des secteurs d'intervention prioritaires suite à la mise en place d'une OPAH-RU. Une Foncière financée par la BDT est également créée durant l'enquête, tandis que les interventions de l'EPF local⁴¹⁹ et de la SEM départementale (SEDA)⁴²⁰ sont sollicitées pour participer aux opérations de renouvellement urbain dans les îlots identifiés. Dès 2020, une convention immobilière de réservation de crédits est signée avec Action logement, qui s'engage à la production de 125 logements⁴²¹.

À Blois, une politique de réhabilitation de l'habitat privé ancien existe depuis 2012, mais a été intégrée à la réflexion sur le projet de revitalisation du centre plus récemment. Pour un agent de la Ville-EPCI de Blois chargé du suivi du projet local ACV, l'une des priorités actuelles est de faire du centre-ville un espace plus vivant et habité, en répondant notamment à l'enjeu de vacance du logement⁴²². Dans ce cadre, l'habitat est un volet d'action prioritaire, ce qui se justifie aussi, pour cet agent, par l'ancienneté de la mise à l'agenda de la revitalisation du centre-ville à Blois, où des opérations d'aménagement des espaces publics ont été réalisées dans les années 2000, tandis qu'une politique commerciale s'est structurée dès le milieu des années 2010. Cette réflexion sur l'habitat se traduit, au moment de l'enquête, par la mise en place d'une convention d'OPAH-RU et par le lancement d'une étude sur un îlot de logements dégradés et en partie vacants. Cette étude a été réalisée suite à la candidature de la ville de Blois à l'appel à projets « Ateliers des territoires flash » de la Direction de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. L'étude a été mentionnée dans plusieurs entretiens comme un moment de prise de conscience et d'évolution dans la politique de l'habitat bloisaise⁴²³. Alors que la politique d'amélioration de l'habitat privé était très structurée autour de dispositifs incitatifs, et que les élus refusaient de recourir à des procédures plus coercitives, l'étude dans le cadre des « Ateliers des territoires » aurait provoqué une prise de conscience. La possibilité de réalisation d'un THIRORI est notamment évoquée après l'étude, alors que cet outil n'avait pas été envisagé dans l'OPAH-RU mise en place un an plus tôt. Un agent du service Habitat de la Ville-EPCI de Blois souligne cette évolution, et la coordination qui se met en place entre son service et le service Urbanisme opérationnel et politiques foncières, où le projet local ACV est piloté :

« On a une OPAH-RU qui n'a pas du tout de coercitif, donc c'est un point important. C'est assez rare, comme situation, il y avait une vraie volonté des élus au moment du lancement de l'OPAH-RU de ne pas aller sur du coercitif. Donc l'Anah et la DDT avaient quand même validé cette OPAH-RU. Mais aujourd'hui on voit qu'il faut de nouveaux outils. (...) Nous au départ, on voulait partir sur du coercitif, mais les élus n'ont pas voulu.

⁴¹⁹ Portage foncier pour deux îlots (Source : entretien n°10 avec un agent de l'EPF de l'Oise, 18/11/2021)

⁴²⁰ Concession d'aménagement pour 11 îlots (Source : entretien n°8 avec un agent d'une structure de l'économie mixte départementale de l'Aisne (SEDA))

⁴²¹ 23/01/2020, « 125 logements vont être créés à Soissons », *L'Union*

⁴²² Entretien n°31 avec deux agents de la Ville-EPCI de Blois, 01/09/2021 ; Entretien n°36 avec un agent de la Direction régionale Centre-Val de Loire de la BDT, 07/09/2021

⁴²³ Entretien n°37 avec un agent de la DDT du Loir-et-Cher, 02/09/2021 ; Entretien n°31 avec un agent de la Ville-EPCI de Blois, 01/09/2021 ; Entretien n°36 avec un agent de la Direction régionale Centre-Val de Loire de la BDT, 07/09/2021

Je pense qu'ils regrettent. Il a notamment une chargée de mission sur ACV, et on va travailler en cohérence, probablement avec ces outils ».

Agent de la Ville-EPCI de Blois, 03/09/2021 (Entretien n°27)

Dans la foulée de cette étude, les deux agents en charge du suivi d'ACV coordonnent, avec différents services de la collectivité, une réponse à l'AMI Démonstrateurs de la ville durable, dans l'optique de faire financer le projet de requalification de l'îlot. L'AMI, piloté par la Banque des territoires et l'ANRU dans le cadre du Plan d'investissement d'avenir 4 (PIA 4), permet aux lauréats, dont Blois fait partie, de financer les études et les opérations associées à la mise en place du projet.

À Narbonne, l'entrée dans le programme ACV ne produit pas d'emblée des infléchissements dans les politiques de l'habitat. Au contraire, de 2018 à 2020, les conflits intercommunaux compliquent la coordination entre le service habitat de l'EPCI et le service Cœur de ville-Commerces en charge du déploiement du programme. Lorsque le programme ACV se met en place, c'est au sein des services de la Ville que le volet habitat du projet local de revitalisation du centre-ville est développé. Durant cette période, l'expertise du service habitat de l'EPCI en matière de requalification d'îlots ou d'immeubles d'habitat privé, vacant et/ou dégradé⁴²⁴ n'est donc pas mobilisée pour mettre en place le volet habitat du projet ACV local. Quelques actions sont néanmoins lancées par la Ville, comme une réflexion sur un îlot très dégradé du centre-ville, où une procédure de RHI ou de THIRORI est envisagée. Une convention sur trois îlots est aussi mise en place avec l'EPF. Cette situation crée des blocages durant les deux premières années du programme, dont témoigne cet acteur local de l'aménagement extérieur à la collectivité :

« Ce qui était assez flagrant au départ, c'est que les communes sur ACV, elles n'ont pas tout de suite cerné là où étaient les vrais leviers. Tout de suite, les maires, c'était espaces publics, services. Or, espaces publics, services, ça reste du financement de droit commun, et ACV n'apportait pas des leviers pour ce genre de choses. Ça a toujours été pensé dès le départ pour que le commerce et l'habitat soient les deux axes principaux. Et il a fallu pour certaines municipalités rappeler que ACV, ce n'était pas que pour faire des parkings. D'ailleurs, Narbonne, ils ont eu du mal, au départ, avec ça. Et d'ailleurs, le levier logement, à Narbonne, il a eu du mal à se structurer, parce que ce n'était pas ce qu'ils voulaient, c'était pas ce qu'ils attendaient au départ. »

Agent impliqué dans le suivi de projets ACV dans la région de Narbonne, 2021

En 2020, l'élection du maire de Narbonne à la tête de l'EPCI change la donne et permet de renforcer la coopération intercommunale. Dès l'été 2021, le volet habitat du projet local ACV est pris en charge par l'EPCI, et un recrutement spécifique est réalisé. Étant donné l'expérience et les ressources relationnelles de l'EPCI en matière d'opérations de requalification d'îlots ou d'immeubles dégradés en centre ancien, ce rétablissement des relations entre Ville de Narbonne et EPCI devrait contribuer à la mise en place d'une politique plus constituée de l'habitat dans le cadre de la stratégie de revitalisation du centre-ville de Narbonne. Dans le cas de Narbonne,

⁴²⁴ Durant les années 2000 et 2010, ce service structure une politique d'amélioration de l'habitat privé en centre ancien, mais circonscrit son action aux communes périurbaines, ce qui s'explique sans doute par une mésentente politique entre la Ville de Narbonne et l'EPCI. Voir Chapitre 6.

les élections de 2020 et l'amélioration de la coopération intercommunale sont donc décisives. Bien que le lancement du programme ACV ait enclenché une réflexion sur l'habitat dès 2018, l'avancement était fortement contraint par les conflits intercommunaux. Il faut donc noter que la signature obligatoire de la convention ACV par la Ville et l'EPCI ne suffit pas à rétablir une coopération intercommunale sur le sujet de la revitalisation du centre-ville (Dupuy Le Bourdellès, 2021). Ce point est aussi observable à Forbach. Si la signature d'une OPAH-RU permet bien de désigner des îlots d'intervention prioritaires et de mettre en place deux conventions avec l'EPF pour maîtriser le foncier dans certains secteurs, la coordination avec le service habitat semble encore limitée, dans un contexte où l'élection municipale n'a pas permis de réélire un élu de Forbach ou proche de Forbach à la présidence de l'EPCI (Chapitre 6, 4.1).

La requalification de l'habitat ancien dégradé prend donc une place plus forte dans les stratégies de revitalisation du centre-ville des quatre villes étudiées, avec des actions plus ou moins nombreuses, mais une orientation vers une politique d'intervention plus directe de la puissance publique. Cette orientation contraste avec les projets précédents, plus ponctuels ou tournés vers des dispositifs incitatifs d'aide aux propriétaires. Les réflexions à l'échelle de l'îlot sont de plus en plus privilégiées et associées à des procédures contraignantes, qui se mettent en place pour permettre à la puissance publique de maîtriser le foncier et de porter des opérations de réhabilitation dans des secteurs dégradés du centre-ville.

1.2.3. Des outils et procédures plus adaptés, mais tournés vers la production de logements et la croissance

Ces évolutions sont notables et reflètent un renouvellement des politiques locales de l'habitat, permis par l'adaptation et l'amélioration du recours à différentes procédures et outils. Il faut souligner néanmoins que l'ensemble de ces démarches sont orientées vers la production de logements. Ainsi, les financements de l'Anah sont conditionnés par la production de logements, tout comme ceux d'Action logement. L'intervention des EPF ne se conçoit que dans la perspective d'un projet immobilier, qu'il soit d'équipement, de développement économique ou de logement. Dans ce cadre, la perspective de démolitions sans reconstruction d'une partie du tissu de logements anciens et dégradés est assez peu présente. Ce point reflète la persistance des modèles d'action tournés vers la croissance et l'attractivité (Arab et Miot, 2018 ; Béal et Rousseau, 2014 ; Miot, 2012), qui posent question dans certaines villes en déprise, marquées par une stagnation ou un déclin démographiques (Chapitre 6, 2.). Dans ces villes, les politiques mises en place pourraient donc améliorer le cadre de vie, mais interrogent sur le devenir des logements produits dans le cadre des opérations de requalification d'îlots insalubres. Ce point est d'autant plus crucial que l'amélioration du bilan financier de ces opérations peut passer par un renforcement de la densité de logements produits. Si cette question est pour l'instant assez absente des témoignages recueillis au niveau national, régional ou local, elle existe déjà à Soissons, où les interventions sur l'habitat ancien dégradé prévues sont particulièrement nombreuses. Ici, un agent de l'EPF local fait référence à toutes les opérations pour lesquelles la structure intervient à Soissons :

« Si je prends que les opérations Soissons intra-muros, on en a une douzaine sur lesquelles on a commencé la maîtrise foncière. Sauf qu'aujourd'hui, ces opérations, si jamais elles devaient sortir de manière simultanée, on est tous d'accord pour se dire que le marché ne serait pas capable d'accueillir l'ensemble des logements qui seraient produits. C'est-à-dire que le marché, on sent une certaine dynamique, on sent des nouvelles populations qui pourraient être intéressées, mais pour autant, ça reste un petit marché immobilier. Donc, sur toutes ces questions d'habitat, on a la problématique d'une éventuelle saturation du marché. (...). Aujourd'hui, on sent bien qu'on est sur une ligne de crête : on a envie de basculer vers autre chose, mais on n'est pas certain que le marché soit capable de l'absorber. On a beaucoup de discussions avec la collectivité sur ces choses-là, sur comment on cadence les opérations. »

Agent de l'EPF de l'Oise, 18/11/2021 (Entretien n°10)

Si cet agent n'évoque pas uniquement le cas du centre-ville, ce constat vaut sans doute pour ce quartier, où de nombreuses interventions sont envisagées par la collectivité. Au moment de l'enquête, des réflexions et des ajustements sont en cours au sein de l'EPF, pour planifier les opérations dans le temps, de façon à éviter cette « saturation du marché » :

« J.C. : Comment les décisions vont être prises par rapport à cet enjeu de ne pas saturer le marché ? Est-ce qu'il va y avoir un accompagnement ?

Agent de l'EPF : Alors, il y a plusieurs choses qu'on propose. C'est déjà, stratégiquement de faire sa liste des priorités. Donc c'est à l'élu de trancher. Après, ce qu'on peut faire, nous, c'est, sur certaines opérations, augmenter la durée de portage. C'est-à-dire qu'on est prêt à porter sur une durée plus longue qu'habituellement. Habituellement sur ce type d'opération on fait plutôt du portage court-terme, donc 5 ans. Là, on va proposer 10 ans. Donc, ça donne une sorte de latitude, pour autant il va y avoir une contrainte, c'est de faire attention au stock qu'on porte, en termes de montants financiers, à l'échelle de l'ensemble du territoire où on intervient. Donc on ne peut pas dire, on achète tout et on attend, 10 ans ou 15 ans. Après, on joue aussi sur les négociations foncières. En règle générale, on est plutôt à passer à l'acte directement sur le foncier. Du coup, là on va la jouer plus promoteur, et prendre des promesses sur deux ans, etc., pour se permettre de sécuriser la maîtrise foncière sans pour autant devenir propriétaire, et ça permet de donner un peu de temps dans l'ensemble. »

Agent de l'EPF de l'Oise, 18/11/2021 (Entretien n°10)

Si ces solutions de cadencement des opérations dans le temps pourraient fonctionner dans certaines villes, elles ne répondent pas réellement aux enjeux de villes touchées par un déclin démographique durable de leur centre-ville. Dans ces villes, la possibilité d'adopter une politique de *right-sizing* et de réduction du parc de logements (Béal et al., 2019 ; Béal, Fol et Rousseau, 2016) ne semble pas encore envisagée ou facilitée par les outils du programme.

Le lancement du programme ACV peut être associé, au moment où les enquêtes sont réalisées, à plusieurs évolutions. Des recrutements sont effectués au sein des collectivités, tandis que plusieurs dispositifs sont pensés pour améliorer les ressources de ces nouveaux agents et renforcer les circulations verticales et horizontales de bonnes pratiques. Dans ce cadre, les chefs de projet ACV pourraient renforcer les capacités des villes étudiées à porter des politiques urbaines. Pour autant, certaines conditions semblent décisives, comme le soutien politique au

projet de revitalisation, l'expérience des agents recrutés, ou les relations de coopération intercommunales. À eux seuls, ces recrutements, le plus souvent à durée déterminée, ne suffisent donc pas à lever tous les obstacles dans la conduite des politiques de revitalisation du centre-ville. La seconde évolution qui suit le lancement du programme ACV est la mise en place d'outils facilitant l'intervention sur l'habitat ancien et dégradé en centre-ville. Ces outils variés renforcent les ressources relationnelles, financières et techniques potentiellement mobilisables par les agents des collectivités pour construire une politique de renouvellement de l'habitat en centre-ville.

Si la valorisation de ces dispositifs dans le cadre d'ACV améliore leur recours, des blocages subsistent. En particulier, les outils opérationnels et financiers permettant une intervention plus contraignante et directe sur les tissus de logements anciens dégradés ou vacants sont encore peu mobilisés. Les situations de Narbonne et de Forbach suggèrent que ces difficultés pourraient s'expliquer par les limites de la coopération intercommunale. L'orientation de l'ensemble de ces dispositifs vers la production de logements pose aussi question, et pourrait expliquer des difficultés à les mettre en place dans certaines villes, où cette perspective est difficilement réalisable. On peut également supposer que certains obstacles identifiés avant le lancement du programme persistent, comme les difficultés techniques pour conduire certaines procédures (ou être accompagné dans leur conduite), le manque de moyens financiers et d'opérateurs en mesure de porter ces projets. Comment comprendre le maintien de ces difficultés, alors même que le programme ACV propose de diversifier les financements, de multiplier les outils et les formes d'accompagnement à disposition des gouvernements locaux pour conduire leurs stratégies de revitalisation? La suite du chapitre, qui vise à analyser les modalités d'accompagnement de l'État et la participation des différents partenaires aux projets locaux ACV, propose des pistes de réponses à ces questions. Il s'agit en particulier d'approfondir l'hypothèse selon laquelle le fonctionnement du programme ACV, marqué par des logiques d'austérité, ne permet pas de soutenir l'ensemble des projets des collectivités, et produit des effets sélectifs.

2. Action logement, la Banque des territoires et les services locaux de l'État dans la mise en œuvre locale du programme ACV

Les analyses précédentes ont montré que le programme ACV modifie certaines ressources à disposition des collectivités pour la conduite de projets de revitalisation du centre-ville. De nouvelles ressources financières, des outils particuliers et différentes formes d'accompagnement technique ou de partenariats ont ainsi pu être mis en avant. Pour autant, l'exemple des politiques de l'habitat développées dans le cadre des projets locaux ACV a montré que ces ressources sont inégalement mobilisées par les villes bénéficiaires de cette politique publique. Si la section précédente s'est focalisée sur l'appropriation du programme par ses bénéficiaires et les changements induits par cette adoption, cette dernière section vise à approfondir l'étude des modalités de sa mise en œuvre par les relais locaux de l'État et des partenaires. On s'intéresse donc ici au déploiement du programme en analysant le rôle de chaque acteur et les relations entre les collectivités locales, les services locaux de l'État et les partenaires financiers du

programme. Il s'agit en particulier de mieux comprendre la nature de ces interactions et la façon dont elles peuvent influencer l'accès aux outils et aux financements associés au programme pour les villes participantes.

L'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques a été marquée, en sciences politiques, par des études approfondies des systèmes d'acteurs et de l'encastrement de leurs relations dans un contexte historique propre à chaque localité (Lascoumes et Le Galès, 2018). Les relations entre les agents des différents services de l'État, des collectivités et d'autres acteurs de la mise en œuvre d'une politique publique dépendent en effet de rapports de pouvoir construits sur le temps long ; ils produisent des systèmes d'acteurs enchevêtrés et dont les hiérarchies diffèrent selon les lieux (*ibid.*). En sociologie des organisations, l'étude des administrations et de leurs interactions avec divers acteurs a également été approfondie par des monographies très fouillées et des reconstitutions des trajectoires de agents (Bezes et Pierru, 2012 ; Jeannot, 2008). Le matériau empirique récolté et la perspective comparative ne permettent pas, ici, de replacer les relations observées dans une analyse approfondie des rapports sociaux et historiques entre ces acteurs. Pour autant, l'analyse proposée sera attentive à ces enjeux dans les pistes d'interprétation des interactions proposées. Il s'agira aussi de mettre en perspective ces observations avec un contexte de rationalisation du secteur public et de l'administration territoriale de l'État, dans une approche plus structuraliste que celle habituellement adoptée dans l'analyse des politiques publiques et de l'administration, marquées par des approches essentiellement microsociologiques (Bezes et Join-Lambert, 2010 ; Bezes et Pierru, 2012). Enfin, l'objectif cette section est moins de mettre au jour des systèmes d'acteurs propres à chaque terrain étudié, que de s'arrêter sur certaines relations entre eux et d'observer des enjeux de coordination ou des conflits récurrents. Il s'agira dans ce cadre de mettre en évidence les effets possibles ou déjà saisissables de ces relations sur la concrétisation de cette politique publique et son appropriation par les villes bénéficiaires. L'analyse vise donc à éclairer des processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques, dans une approche plus inspirée du néo-institutionnalisme américain que des sciences administratives et de la sociologie des organisations françaises (Bezes et Pierru, 2012).

On s'intéresse dans un premier temps aux modalités locales de la « diversification des financements » souhaitée dans le cadre de ce programme, dont le budget est constitué en grande partie d'apports de deux groupes financiers d'intérêt public, Action logement et la Banque des territoires. Il s'agira dans de qualifier les relations entre les agents de terrain de ces deux groupes et les gouvernements urbains des villes ACV. Dans un second temps, on étudie le pilotage déconcentré du programme au sein de l'administration territoriale de l'État. Il s'agit notamment de s'interroger sur les modalités de ce suivi au niveau local, dans un contexte où le pilotage national est minimal et en partie confié à des partenaires.

2.1.L'intervention locale de la Banque des territoires et d'Action logement : une diversification des financements à géométrie variable

Le déploiement de l'offre de financements de la Banque des territoires et d'Action logement est organisé en interne, selon des modalités libres. Ceci signifie qu'aucune contrainte particulière n'est imposée par l'État à ces groupes financiers d'intérêt public quant aux modalités qu'ils adoptent pour mettre en œuvre le programme ACV. L'objectif de cette section est de mettre en évidence les logiques d'intervention de ces deux acteurs dans les villes ACV, en étudiant leurs relations avec les acteurs locaux de ces villes et la mobilisation de leurs financements dans le cadre des projets de revitalisation des centres-villes.

Les analyses portant sur la Banque des territoires et celles sur Action logement sont appuyées sur des matériaux empiriques distincts. L'accueil et les contacts noués au sein de la Banque des territoires impliquent que les résultats sur l'intervention de cet acteur sont plus développés. Ils reposent notamment sur l'observation réalisée au siège de la Banque des territoires et sur des entretiens menés auprès des directions régionales. L'analyse de l'intervention d'Action logement s'appuie quant à elle sur des données moins riches, puisqu'elle repose essentiellement sur un entretien réalisé au siège et sur des données produites par cet acteur.

2.1.1. Les relations de la Banque des territoires avec les villes ACV : une stratégie définie, mais des adaptations progressives des Directions régionales

Dans les quatre villes étudiées, les entretiens auprès des agents des Villes, de leurs EPCI et de certains services de l'État ont été l'occasion de constater que la Banque des territoires est identifiée comme un partenaire du programme et un interlocuteur régulier de ces différents acteurs. Certains chefs de projets ACV ont souligné leurs relations étroites avec des agents de la Banque des territoires ainsi que leur intérêt pour l'offre, notamment de financements d'études, proposée par cette structure. Soissons, Forbach, Blois et Narbonne ont bénéficié du financement intégral et du cofinancement de plusieurs études par la Banque des territoires (voir 1.1.2). Pour les agents de la Caisse rencontrés au cours de mon accueil au siège de la Banque des territoires (BDT) et lors d'entretiens réalisés au sein des Directions régionales⁴²⁵, les premières années du programme ACV ont transformé les modalités d'intervention de la Caisse et ses interactions avec les municipalités et EPCI des villes moyennes. Au siège, un échange avec l'un des agents référents du programme ACV⁴²⁶ a été l'occasion de discuter de l'évolution du positionnement de la Caisse des Dépôts depuis le lancement du programme. Pour lui, le lancement du programme ACV et la création de la Banque des territoires vont de pair avec un glissement d'une stratégie commerciale sélective (peu d'interventions, mais associées à des financements lourds) vers une logique d'élargissement, qui consiste à financer de nombreux petits projets, essaimés sur l'ensemble du territoire national. Selon lui, cette intervention dispersée s'accompagne d'une diversification des types de projets financés. Elle est permise par des évolutions internes facilitant les procédures de financements des investissements en fonds

⁴²⁵ Hauts-de-France, Grand Est, Centre-Val de Loire et Occitanie

⁴²⁶ Entretien n°74 réalisé le 18/02/2020

propres de moins d'un million d'euros, qui peuvent être réalisés par les Directions régionales sans validation du siège. De même, les Lettres d'objectifs, qui fixent des objectifs annuels d'engagements financiers pour la Banque des territoires et ses Directions régionales évoluent, pour établir de nouveaux objectifs en nombres de projets, en plus de ceux, plus classiques, exprimés en euros. Il ne suffit donc plus de financer quelques gros projets pour atteindre les objectifs, car l'enjeu de couvrir plus de territoires et de soutenir plus de projets entre dorénavant en ligne de compte. Cet agent souligne qu'au-delà de cette évolution dans les stratégies d'investissements et de prêts, la Banque des territoires valorise désormais trois métiers, ce qui n'était pas le discours majoritaire en 2017, lorsqu'il est recruté. Ces trois métiers sont souvent résumés par la formule « Conseiller, financer, opérer⁴²⁷ ». Pour lui, la revendication d'un métier de conseil est récente, et étroitement liée au développement des offres de subventions pour des prestations d'ingénierie privée dans les villes ACV.

Ces constats sont partagés par la majorité des agents des Directions régionales de la Caisse des Dépôts rencontrés. Au moment de l'enquête, on compte environ 110 chargés de développement territorial (CDT) intervenant dans les villes ACV⁴²⁸. Ces agents sont chargés de mettre en place des prêts et/ou des investissements sur une « plaque territoriale » déterminée (souvent un ou plusieurs départements), en étant en relation directe avec des acteurs du secteur médico-social, de l'économie mixte ou des collectivités locales. Ces CDT se voient confiés, souvent en plus de leurs autres missions, le suivi du programme ACV pour quelques villes (2 à 5 pour les CDT rencontrés). Chaque plaque territoriale est placée sous la direction d'un Directeur territorial, qui coordonne l'action des CDT sur le terrain. Pour un agent recruté en 2017, un changement de positionnement de la Caisse des Dépôts peut très nettement être observé avec le lancement d'ACV :

« On a fait un effort... Parce que quand je suis arrivé à la CDC, on m'a dit : 'très clairement, notre rôle ce n'est pas de subventionner les territoires ou les acteurs. Notre rôle, c'est d'investir et de favoriser le développement économique'. Et paf, Action cœur de ville, et là on sort des enveloppes d'ingénierie⁴²⁹ assez massives. »

Agent de la Direction régionale Hauts de France la Banque des territoires, 04/06/2021
(Entretien n°13)

Comme le souligne cet agent de la Direction régionale Centre-Val de Loire, cet élargissement des interventions de l'établissement public est inédit :

« Si vous voulez la CDC sur cette région, avant la date de la création de la BDT on va dire, elle s'intéressait en gros à Orléans, Tours, un peu Chartres. C'est triste à dire, mais c'est un peu ça. Et puis, elle attendait éventuellement que d'autres collectivités la saisissent, quand il y avait un besoin de prêt. Elle faisait un peu de démarche commerciale, mais plus sous l'angle prêteur. Sous l'angle investisseur ... il n'y a pas un investissement qui s'est fait en dehors des villes que je vous cite. Même moi, à Blois, en 20 ans, je n'ai pas fait un investissement

⁴²⁷ Ce troisième métier est peu abordé dans le cadre de la thèse car il est associé à la gestion bancaire proposée par la BDT à divers acteurs, notamment du logement, et donc peu mobilisé pour la mise en œuvre d'ACV.

⁴²⁸ Entretien n°74 avec un agent de l'équipe ACV du siège de la BDT, 18/02/2020

⁴²⁹ Expression qui renvoie au budget engagé par la BDT pour le soutien au financement d'études dans les villes ACV

fonds propres avec la Caisse. À part, les SEM : la CDC est présente dans l'actionnariat. Donc, forcément, on a plus de présence locale aujourd'hui. (...) Enfin, je suis un peu dure, mais c'est vrai, c'est vrai. Et donc, [tout cela nous permet de] plus se faire connaître aussi. En termes de communication, on est beaucoup plus connus dans toute notre offre globale. »

Agent de la direction régionale Centre-Val de Loire de la BDT, 07/09/2021 (Entretien n°36)

Le renforcement des relations entre la Banque des territoires et les villes ACV fait l'objet d'une stratégie commerciale structurée autour du financement d'études, d'un travail sur la communication et la valorisation de partenariats. Les subventions d'études permettent de créer une prise de contact dans les premiers temps du programme, dans des villes où les interventions étaient jusqu'alors inexistantes ou très limitées. Les événements annuels sont l'occasion de favoriser une proximité avec les agents et élus des collectivités ciblées et de faire connaître l'offre de la BDT. Depuis le lancement du programme, le siège de la BDT renforce également ses relations avec de nombreux acteurs, comme le Cnam ou l'Afpa, dans l'objectif de participer à soutenir certains services proposés par ces structures et de favoriser leur implantation dans les villes ACV⁴³⁰. Les possibilités d'intervention de filiales (CDC-Habitat, CDC-Biodiversité) ou de structures dans lesquelles la Caisse des Dépôts est actionnaire (La Poste par exemple) sont aussi valorisées. Cette stratégie vise donc à positionner la Banque des territoires non seulement comme un prêteur ou un investisseur, mais aussi un acteur du développement local proposant des ressources (subventions pour la réalisation d'études, mise en relation avec des partenaires ou filiales).

Cette stratégie commerciale implique une évolution dans le positionnement de la Caisse des Dépôts par rapport aux collectivités locales, qui constitue un changement dans les pratiques professionnelles des agents intervenant sur le terrain, les chargés de développement territorial (CDT) et leurs directeurs territoriaux. Si les Directions régionales de la Caisse constituaient auparavant des acteurs du financement, essentiellement pour des projets d'envergure, la Banque des territoires cherche à se positionner davantage comme un acteur du développement local. L'enquête réalisée en 2021 montre que ces pratiques évoluent progressivement, et que des contrastes peuvent être observés selon les régions, ce qui donne lieu à différents niveaux d'interactions avec les agents et les élus des villes ACV. Parmi les quatre plaques territoriales étudiées⁴³¹, situées autour de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne, deux semblent marquées par des pratiques d'agents particulièrement actifs dans le développement de leur stratégie commerciale avec les villes ACV (plaques 1 et 2⁴³²). L'une des plaques est marquée par un

⁴³⁰ Entretien n°75 avec un agent de l'équipe ACV du siège de la BDT, 21/02/2020

⁴³¹ Ces secteurs couvrent le plus souvent un à trois départements. Afin de conserver l'anonymat des personnes interrogées, il n'est pas possible de préciser le statut des personnes rencontrées (CDT ou directeurs territoriaux) pour chacune de ces zones géographiques concernées, car chaque plaque territoriale est suivie par un seul directeur territorial. En tout, 5 entretiens ont été menés avec deux directeurs territoriaux et quatre CDT, au sein des plaques territoriales comprenant Soissons (Direction régionale Hauts-de-France), Forbach (Direction régionale Grand Est), Blois (Direction régionale Centre-Val de Loire) et Narbonne (Direction régionale Occitanie).

⁴³² Pour la suite de cette section, les secteurs géographiques sont anonymisés mais les statuts des personnes interrogées seront précisés.

engagement intermédiaire (plaque 3), et pour la dernière, le positionnement est plus nettement en retrait (plaque 4).

Dans les deux plaques territoriales les plus actives dans le développement de relations avec les villes ACV, les agents cherchent à positionner la BDT comme un acteur du développement local. Ils s'approprient donc les objectifs fixés et les outils commerciaux proposés par le siège (études, valorisation de partenariats) pour adopter cette posture. Ces deux discours illustrent l'adoption de la stratégie par ces agents :

« On applique beaucoup de subventions. Donc de fait, on essaye aussi d'être un acteur de l'aménagement dans ACV. On essaye d'accompagner les collectivités, de toucher un peu de projets, des idées, comme par exemple : « on a des offres de prêts bonifiés, mais en même temps, on peut être co-investisseurs, avec vous, ou avec des promoteurs privés ». Donc là, on se mouille plus, sur différents sujets. Et on essaye de mobiliser tous les outils à notre disposition, autant financiers que juridiques parfois, que d'accompagnement, que d'ingénierie, que de cabinet, de ceci ou cela. (...) Donc oui, on s'implique plus. Et quelque part, ça peut renvoyer l'image qu'on souhaite s'impliquer dans le développement du territoire. (...)

Et parfois, on fait aussi de la médiation vers d'autres acteurs. (...) ramener aussi des porteurs de projets privés : c'est regarder un peu ce qu'on a dans notre vivier⁴³³, et puis pareil, mettre autour de la table des gens qui pourraient apporter un éclairage ou faire une offre de service. Donc voilà, un rôle d'accompagnateur. C'est un rôle un peu informel, hein, ce n'est pas écrit, on ne signe pas de convention pour ça. C'est un peu notre rôle, de conseiller, de soutenir, voire parfois de mettre le doute. De dire : 'là, c'est intéressant, mais voilà les risques'. Parfois les territoires attendent de nous cette parole un peu libre. »

Chargé de développement territorial 1, plaque 1, 2021

« On a plus de présence locale aujourd'hui. Si on est plus agiles, forcément, on arrive à créer du lien et à ce que notre offre, on l'explique plus, on la positionne plus. Même si quelquefois, elle n'est pas très sexy, bon, on peut jouer aussi de nos partenariats et sur ce que nous apportons nous-mêmes ou en accompagnement en ingénierie. Ce sont ces partenariats qui font que la collectivité va peut-être regarder sous un autre angle le prêt long-terme ou le prêt machin. Donc forcément, ça a créé beaucoup plus de proximité et de business potentiel dans ces villes où la Caisse n'était pas présente. »

Directeur territorial, plaque 2, 2021

Pour ces agents particulièrement actifs, plusieurs stratégies communes sont observables. D'abord, les comités de pilotage ne constituent qu'un aspect, présenté comme très formel, de leurs relations avec les élus ou chefs de projet ACV. Selon le statut des agents, les interlocuteurs au sein des collectivités des villes ACV ne sont pas les mêmes, mais les échanges bilatéraux, en dehors des instances du programme, sont privilégiés. Dans la plaque 2, le directeur territorial rencontré évoque à plusieurs reprises ses relations avec les maires des villes ACV, qu'il qualifie

⁴³³ Les entreprises dans lesquelles la BDT a investi au capital ou les filiales

de très bonnes. Le maire de l'une des villes ACV de la plaque est présenté comme « un ami », avec qui les échanges sont fournis, tandis que l'entretien est aussi l'occasion d'évoquer « un déjeuner au restaurant la semaine dernière » avec le maire d'une autre ville ACV de cette plaque, qui est présenté comme un procédé habituel pour échanger sur les projets en cours et les opportunités de financements. Les CDT sont quant à eux en contact avec les chefs de projet ACV. Là aussi, l'idée d'une proximité informelle est présente. Pour ce CDT, les Comités de pilotage sont inutiles, car les informations ne circulent pas correctement pour les préparer :

« Donc on n'a pas les informations en amont. Mais bon, ce n'est pas trop grave, car on a beaucoup sympathisé avec les chefs de projet cœur de ville, et c'est par eux que passe l'information. »

Chargé de développement territorial 2, plaque 1, 2021

L'entretien avec ce CDT de la plaque 1 a été l'occasion pour lui de présenter en détail sa stratégie dans l'établissement de relations commerciales avec les collectivités des villes ACV. Selon lui, plusieurs contextes facilitent l'établissement de ces relations : la mise en place d'études financées par la BDT et la signature des avenants aux conventions ACV. Ces deux moments créent des occasions d'échanger avec les collectivités sur leurs projets et les montages financiers possibles. Ce CDT relate son expérience suite à des financements d'études dans les villes qu'il suit sur sa plaque territoriale :

« L'intérêt, c'est à chaque fois que je peux élargir les sujets. Ça, c'est systématique. Et l'intérêt, par exemple sur [ville 1] ou [ville 2], c'est qu'on a pu vraiment, aller très facilement sur plusieurs sujets, et avoir des réunions longues, de 3-4h, cartes à l'appui, où ils nous expliquaient les projets, vraiment, très finement. Alors que, à [ville 3] la mayonnaise n'a pas pris. C'est des échanges en fin d'année, où on nous fait une liste de sujets. Et [ville 4], c'est un peu pareil : on nous sollicite sur des sujets et ensuite on n'est pas associés. »

Chargé de développement territorial 2, plaque 1, 2021

Si cette participation n'est pas toujours fructueuse, elle est néanmoins présentée comme essentielle dans la stratégie commerciale, en particulier pour l'investissement. Le suivi de l'étude puis la connaissance des résultats permet à ce CDT de préparer une présentation des suites possibles si la ville choisit de recourir à des financements de la BDT, puis de passer le relais à son directeur territorial, qui enclenche des échanges plus concrets avec le maire de la ville :

« Très concrètement, là, on va aller voir la Mairie de [ville X] prochainement pour parler du montage juridique et financier suite à une étude. Parce que ça, c'est pareil, ça ne se fait pas en copil d'étude, c'est en bilatérale avec le maire, parfois avec le DGS. (...) En gros, on a lancé l'étude, et nous-mêmes on connaît déjà ce que va proposer le consultant, et on travaille sur la présentation de nos offres à ce moment-là, avant que le maire prenne sa décision. C'est comme ça qu'on opère sur [nomme la région]. Est-ce qu'on a reçu une consigne pour opérer comme ça ? Absolument pas. Mais nous, on se dit que c'est quand même le moyen d'être le plus utile vis-à-vis des collectivités. (...). Ça, c'est pour l'investissement. Après pour les prêts : ce que les collectivités font, c'est mon ressenti à nouveau, en tous cas c'est comme ça que ça s'est déroulé pour le prêt ACV à [ville X]. Ils ont fait une consultation de prêt, et ils nous ont associé dans la consultation, et nous on a dit ce qu'on pouvait financer ou pas.

Donc là on était vraiment dans une consultation, où on était mis en concurrence avec toutes les autres banques ».

Chargé de développement territorial 2, plaque 1, 2021

Cet agent souligne que cette stratégie commerciale n'est pas une consigne, et l'enquête n'a pas permis de montrer l'existence de pratiques commerciales aussi actives pour les autres plaques étudiées. Bien que l'ensemble des agents rencontrés comprennent que le financement d'études a été pensé comme un outil commercial, aucun autre n'a témoigné mettre en place ce type de méthode, sans doute coûteuse en temps. Si l'investissement est peut-être plus fort encore dans la plaque 1, celle-ci a plusieurs points communs avec la plaque 2. Dans ces deux plaques, on constate en effet un engagement des agents chargés du suivi du programme ACV, qui se positionnent comme financeurs, mais aussi pourvoyeurs de ressources techniques et relationnelles pour les élus et agents des villes. Ils développent leurs interactions avec ces villes en favorisant les échanges et réunions restreintes, jugées plus adaptées à la mise en place de relations commerciales que les comités de pilotage ACV.

Les agents rencontrés dans la plaque 4 ont des pratiques tout à fait différentes. Dans un entretien réalisé avec le directeur territorial et un CDT, les deux agents se posent comme des « financeurs » beaucoup plus en retrait. J'introduis cet entretien en présentant mon travail et mon intérêt pour les contributions de la BDT aux projets locaux ACV et la qualification de leurs relations avec les villes. Au début de l'entretien, ils réagissent à une interrogation assez factuelle en précisant leur posture dans ACV, qui leur semble probablement en décalage avec les questionnements que j'ai soulevés pour introduire notre discussion :

JC : Ces réunions de pilotage, elles étaient tous les combien ?

CDT : Alors à l'époque où je m'en occupais, ce n'était pas excessivement régulier (...)

DT : Une ou deux par an. Et il y a peut-être des comités techniques, mais on y va peu ou pas.

CDT : Je n'osais pas le dire, mais en effet j'irais plus sur 2 par an.

JC : Et ces comités techniques, c'était plutôt, au sein de la ville ? Ou avec d'autres opérateurs ?

CDT : Oui, oui. C'était vraiment, par exemple, la ville qui présentait des projets à financer, et il y avait autour la ville, l'État, l'EPF. Et nous, clairement, on n'a pas vocation à dire quoi que ce soit. On peut émettre des idées. Mais ce n'est pas notre métier. De toute façon, dans ACV, on a toujours été financeur.

DT : Il y a des réunions avec Action logement, car ils sont intéressés par [ville X], pour investir. Pour subventionner des opérations et avoir des droits de réservation. Ils ont quelques projets. Donc sur le côté plus technique, Action logement avait des choses à dire. Mais comme dit [nomme son collègue], nous on cofinance plutôt – alors, certaines études, voire des prêts à la collectivité, mais... on accompagne, plus.

CDT : Nous, que ce soit en investissement ou en prêt, à part ça, la présence de la Caisse, c'était vraiment parce qu'on avait signé, et que l'État nous avait mis dans le programme ACV. Mais sinon on se plaçait vraiment comme pourvoyeur de moyens financiers. »

Extrait d'entretien avec le directeur territorial (DT) et un chargé de développement territorial (CDT) de la plaque 4, 2021

Dans l'entretien, mes interlocuteurs reviennent à plusieurs reprises sur ce positionnement en retrait, sur lequel ils insistent, mais ce passage est particulièrement illustratif. D'abord, leurs interactions avec les élus et agents des villes ont lieu en priorité en comité de pilotage, tandis que leur participation à des réunions techniques est quasi-nulle. Ensuite, ils soulignent qu'ils ont un « métier » de « financeur » et non de conseil auprès des collectivités, par contraste avec Action logement, dont les agents « ont des choses à dire ». Ces agents résistent donc aux évolutions impulsées par le siège et aux changements de pratiques professionnelles qui en découlent. Enfin, leurs propos laissent entendre qu'il ne s'agit pas de développer, par le biais du programme, les relations commerciales de la BDT dans les villes moyennes. La stratégie de la structure, et plus loin du Groupe CDC, ne sont pas mentionnées : leur participation au programme est vue avant tout comme une contrainte posée par l'État. Ceci contraste fortement avec l'investissement « volontaire » des agents des plaques 1 et 2, qui cherchent à développer un potentiel commercial avec les villes ACV, pour répondre à des objectifs nationaux de la BDT, qu'ils se sont appropriés. Ces contrastes dans les positionnements des CDT et des directeurs territoriaux sont identifiés comme un enjeu pour les agents du siège de la BDT. Au sein de l'équipe ACV du siège, certains agents (les « experts ACV ») sont chargés du suivi de deux ou trois régions. Ces agents ont tous souligné les différences dans l'organisation interne et les sensibilités aux questions territoriales des Directions régionales⁴³⁴. L'un d'entre eux suggère que dans certaines Directions régionales, la participation au programme ACV et la création de la BDT correspond à un véritable « changement de culture », tandis qu'elle se fait plus facilement dans d'autres, en particulier où certains agents ont eu des expériences antérieures dans des SEM d'aménagement ou des collectivités locales⁴³⁵. Cette analyse fonctionne pour nos cas d'études, puisque deux agents des plaques 1 et 2 rencontrés ont une expérience professionnelle passée dans le domaine de l'aménagement.

La plaque 3 semble se situer entre ces deux positionnements. Le CDT rencontré est plus actif dans ses relations avec les villes que pour la plaque 4, puisqu'il souligne avoir réalisé plusieurs réunions pour présenter les prêts, connaître les projets des collectivités et les pistes d'investissements, et précise qu'il varie ses interlocuteurs au sein des collectivités et de leurs EPCI. Pour autant, on pourrait qualifier son positionnement d'intermédiaire, car il ne porte pas de discours sur sa stratégie commerciale ou sa proximité (ou celle de son DT) avec les élus et les agents des collectivités comme dans les plaques 1 et 2. Pendant l'entretien, il oriente plutôt l'échange vers certaines limites du dispositif ACV et du positionnement de la Banque des territoires dans ce cadre. Cet agent est assez critique sur le financement d'études, qui l'amène à être perçu par les agents et élus des municipalités et des EPCI comme un « subventionneur » :

« Ce qu'il y a avec ACV, c'est qu'on a largement ouvert le périmètre de ce qu'on était capable de faire en matière d'ingénierie. Aujourd'hui, honnêtement, la quasi-totalité des demandes opérationnelles des collectivités, c'est en subventions. C'est-à-dire que j'ai carrément reçu une demande de subvention, hier, de travaux ! Ce n'est pas le rôle de la CDC. Mais les collectivités nous sollicitent sur des subventions. Donc ça c'est vraiment un gros warning que

⁴³⁴ Entretien n°74 avec un agent de l'équipe ACV du siège de la BDT, 18/02/2020 ; Entretien n°75 avec un agent de l'équipe ACV du siège de la BDT, 21/02/2020 ; Entretien n°76 avec un agent de l'équipe ACV du siège de la BDT, 10/02/2020 ; Entretien n°77 avec un agent de l'équipe ACV du siège de la BDT, 10/02/2020

⁴³⁵ Entretien n°74 avec un agent de l'équipe ACV du siège de la BDT, 18/02/2020

je mets : on est vraiment vu, en tous cas sur le territoire [X], comme un subventionneur. Le prêt, l'investissement, ça gêne : parce qu'il faut payer. (...) Ça c'est une évidence, c'est dans leur [les collectivités] discours, c'est parfaitement assumé. »

Chargé de développement territorial, plaque 3, 2021

Pour lui, la stratégie du financement d'étude est inefficace, et n'aide pas à créer des relations commerciales avec les villes ACV, qui perçoivent uniquement la BDT comme un pourvoyeur de subventions. Cette critique dans l'évolution de l'offre de la BDT est aussi présente parmi les agents à la posture plus en retrait de la plaque 4. Si les CDT de la plaque 1 soulignent que ce dispositif n'apporte pas toujours de résultats en matière de prêts ou d'investissements, la critique de la stratégie de la BDT est moins explicite.

En résumé, l'intervention de la CDC dans le programme ACV et la création de la BDT impliquent des changements dans les pratiques professionnelles des agents travaillant sur le terrain, qui sont plus ou moins rapidement acceptés et mis en place. Parmi les quatre plaques territoriales étudiées, une semble réunir des agents se positionnant plus en retrait, ce qui n'est sans doute pas sans effet sur la mobilisation de l'offre de la BDT dans ce territoire. L'enquête menée au sein de ces Directions régionales a par ailleurs permis de rendre compte de certaines difficultés rencontrées par ces agents pour mettre en place des prêts ou réaliser des investissements.

2.1.2. Des engagements progressifs de la Banque des territoires et des contrastes selon les villes

Tout d'abord, l'ensemble des agents des Directions régionales rencontrés ont souligné le succès rapide de l'offre de subventions d'études, mais la plus grande lenteur de l'établissement de relations commerciales permettant d'engager des financements de la BDT pour l'octroi de prêts ou la réalisation d'investissements au sein des villes ACV. L'enquête, qui a eu lieu environ trois ans après le lancement du programme, permet donc de montrer que la diversification des financements n'est pas immédiate et requiert un certain temps dans sa mise en place⁴³⁶. Au moment de l'enquête, un CDT suivant trois villes explique ainsi ne pas avoir de perspectives en prêts, mais un investissement dans une résidence senior en périmètre ORT en cours de finalisation. Pour un directeur territorial qui a la responsabilité d'une plaque territoriale comprenant cinq villes ACV, les investissements sont bien engagés, mais il faut encore développer des prêts. Pour deux CDT se partageant le suivi de quatre villes ACV, un prêt et des investissements dans différents projets ont pu être engagés, même s'ils soulignent que les relations commerciales ne sont pas aussi aisées d'une ville à l'autre. Enfin, un dernier CDT qui suit cinq villes ACV a expliqué avoir conclu un prêt et avoir des pistes d'investissements, mais sans concrétisation. Plusieurs hypothèses sont proposées par ces agents pour interpréter ces difficultés de lancement. Quelques-unes concernent les prêts : tandis que les élus de certaines villes considèrent qu'il faut éviter de s'endetter et préfèrent financer l'ensemble des projets par de l'épargne ou des subventions, d'autres ne seraient pas intéressés par l'offre proposée, en décalage avec leurs attentes. Les Villes ou EPCI organisent ainsi des consultations de prêts, qui

⁴³⁶ Les plaques territoriales sont totalement anonymisées ici car je vais partager un résultat sur un secteur géographique. Aussi, pour maintenir l'anonymat des agents rencontrés, la numérotation précédente des plaques territoriales n'est pas poursuivie dans ce paragraphe.

permettent une mise en concurrence de la BDT avec d'autres banques : la recherche de prêts courts⁴³⁷, avec des taux bas⁴³⁸ ou des taux fixes⁴³⁹ seraient en particulier favorables à des banques classiques :

« On a eu d'autres prêts à l'agglomération de [ville X], pour lesquels on a été consultés. Mais en ce moment ils aiment le taux fixe. Donc sans taux fixe, c'est compliqué. Ça ne répondait pas forcément à leur demande, qui était taux fixe sur durée courte, quelque chose comme ça. »

Directeur territorial de la plaque 4, 2021

« Quand on insiste, qu'on parle vraiment des emprunts, là ils nous considèrent comme une banque lambda. C'est-à-dire qu'on déverse des centaines de milliers d'euros pour les accompagner, mais quand il s'agit d'aller financer par emprunt, là, ils vont aller nous challenger au même titre que les banques »

Chargé de développement territorial, plaque 3, 2021

Il faut souligner que l'augmentation forte des taux d'intérêt à partir de la fin de l'année 2022 donne une position plus favorable à la BDT dans le marché du crédit aux collectivités locales⁴⁴⁰. Les investissements en fonds propres semblent quant à eux réalisés plus facilement, avec plusieurs pistes et des projets concrétisés dans trois plaques territoriales sur les quatre étudiées. Pour l'une d'entre elles cependant, la situation est difficile, avec des perspectives d'investissements très limitées. Un agent intervenant sur cette plaque territoriale, qui couvre le département de la Moselle où se trouve Forbach, analyse ces difficultés comme une conséquence du faible intérêt des investisseurs privés pour ce territoire :

« S'agissant des investissements en fonds propres, pour l'instant, on a eu plein de pistes. On a réfléchi à la constitution d'une foncière sur Thionville, où il y a eu plusieurs projets immobiliers portés par des promoteurs dans lesquels on aurait pu investir... Pour le moment, sur les 5 villes ACV il n'y a pas de projet qui ont émergé en fonds propres. Il y a plein de pistes, plein de choses, mais c'est pareil : la vraie difficulté c'est que c'est des projets qui sont bien souvent portés par les collectivités, sauf que derrière il n'y a pas d'investisseurs, y'a pas de porteurs de projets privés... Il faut aller les chercher, et nous on active nos carnets d'adresse, mais... C'est un territoire qui est pas sexy, on va pas se le cacher. Sur la carte des investisseurs, la Moselle ça n'existe pas. Donc, en tous cas, à Metz éventuellement, aussi un peu Thionville... (...) Sur les investissements en fonds propres, je vais être honnête avec vous, ça va être dur, très dur. Les foncières, on essaye de faire décoller les choses, mais c'est compliqué. »

Agent de la Direction régionale du Grand Est

Ces propos reflètent les limites de la participation de la Banque des territoires au programme. Les engagements de la BDT pour des investissements en fonds propres dans les villes ACV sont

⁴³⁷ Entretien avec le chargé de développement territorial 2, plaque 1, 2021

⁴³⁸ Entretien avec un chargé de développement territorial, plaque 3, 2021

⁴³⁹ Entretien avec le Directeur territorial et un chargé de développement territorial de la plaque 4, 2021

⁴⁴⁰ Au moment de la rédaction de ce chapitre, un échange sur ces résultats avec deux agents du siège de la BDT les amène à souligner que ces difficultés sont beaucoup moins fortes aujourd'hui, et que les objectifs de prêts ont été largement atteints en 2023 (2 fois plus de prêts auraient été signés par rapport aux objectifs de l'année).

en effet, à de très rares exceptions, soumis au principe de co-investissement avec d'autres acteurs. Si la doctrine d'investissements a été assouplie pour le programme ACV (Chapitre 7, 2.3), les possibilités sont tout de même limitées par ce principe. C'est particulièrement le cas dans les territoires peu attractifs pour les investisseurs privés, où ces financements sont difficiles à mettre en œuvre de ce fait. Dans un territoire comme la Moselle où plusieurs villes ACV sont dans des situations de décroissance urbaine, l'intervention de la BDT semble donc insuffisante pour permettre un soutien financier aux projets locaux de revitalisation du centre-ville. Ce résultat permet de souligner une limite importante du programme ACV. Cette politique publique revendique en effet un soutien à « toutes les villes moyennes », mais repose en même temps sur un principe de diversification des financements, qui semble difficile à mettre en place dans tous les territoires. La sous-partie suivante permet de s'intéresser à ces questions pour le cas d'Action logement.

2.1.3. Action logement : un déploiement des engagements progressif et sélectif ?

Action logement Service, entité du groupe Action logement qui pilote le déploiement du programme ACV pour le compte de ce groupe financier d'intérêt public, est née en 2017 d'une réforme qui restructure le groupe (Chapitre 7, 2.3.2). Lors du lancement d'Action cœur de ville, de nouveaux types de financements et d'interventions d'Action logement sont expérimentés, puis stabilisés par une directive de 2019. Ces deux points expliquent sans doute que l'intervention d'Action logement dans les villes ACV soit lente et progressive. Lors d'un entretien réalisé avec un agent du siège⁴⁴¹, il était estimé que 85% des villes ACV étaient néanmoins concernées par une intervention d'Action logement. Le groupe propose plusieurs rapports de bilan sur les villes ACV⁴⁴², qui indiquent notamment des montants engagés (552 millions d'euros en 2020, 791 millions en 2021), ainsi que des cartes de leur intervention. Ces données sont cependant à commenter avec précaution, car Action logement ne limite pas ses financements aux périmètres d'ORT ou au centre-ville. Plusieurs dispositifs de financement concernent des opérations « hors ORT »⁴⁴³, et donc hors du centre-ville, mais sont sans doute comptabilisés dans ces bilans, dont le périmètre comptable n'est pas explicite⁴⁴⁴. L'analyse de certaines données de ces bilans d'intervention d'Action logement par ville apporte néanmoins quelques éclairages intéressants. D'abord, elle permet de mettre en lumière les modalités d'intervention d'Action logement dans les villes ACV, qui prennent différentes formes : conventions immobilières avec réservations de crédit, conventions immobilières sans réservations de crédit, ou financements hors conventions. Les conventions immobilières se

⁴⁴¹ Entretien n°80, le 02/08/2021

⁴⁴² Rapports consultés pour les années 2019, 2020 et 2021 : Action logement, 2019. Une année au service des cœurs de ville : bilan 2019 d'Action logement dans le cadre d'Action cœur de ville ; Action logement, 2020, Une nouvelle année en cœur de ville : bilan 2020 de l'intervention d'Action Logement en faveur de l'attractivité résidentielle des cœurs de ville. ; Action logement, 2021, Les cœurs de ville en action : bilan 2021 de l'intervention d'Action Logement en faveur de l'attractivité résidentielle des cœurs de ville.

⁴⁴³ Notamment pour la production neuve de logements locatifs sociaux. Source : Action logement, 2021. *Action cœur de ville : guide des financements et services*.

⁴⁴⁴ On peut néanmoins estimer que ces bilans ACV ne sont pas élargis à l'excès, car en 2020 un rapport propose un décompte de « tous prêts et aides d'Action logements sur les villes ACV : aides aux salariés, adaptation, mobilité, aides aux bailleurs, investissements des ESH du groupe », estimé à 1,5 milliard d'euros, ce qui diffère donc largement du bilan ACV annoncé cette année-là par ALS (552 millions).

mettent progressivement en place dès 2019 et ont vocation à renforcer les relations entre les Villes et EPCI ACV et Action logement service (ALS). Ce choix d'établir des conventions bilatérales supplémentaires en plus des conventions ACV globales s'explique, selon l'agent rencontré, par une volonté de gagner du temps. En 2019 et 2020, les conventions ACV et les avenants de délimitation des Opérations de revitalisation du territoire étaient longs à mettre en place, et ALS aurait donc préféré déployer son offre avant la finalisation des ORT⁴⁴⁵. D'après cet agent, ces conventions ont été établies dans les villes ayant identifié des secteurs d'intervention prioritaires et/ou ayant du foncier disponible (déjà acquis) pour des projets d'habitat. Deux types de conventions sont mis en place : les conventions immobilières signalent un partenariat privilégié avec la collectivité, tandis que les conventions avec réservation de crédits montrent un partenariat plus avancé, avec un engagement financier pluriannuel d'ALS pour participer au financement des opérations immobilières identifiées. Ces conventions immobilières concernent donc les villes ayant une stratégie d'action pour améliorer l'habitat dégradé en centre-ville assez aboutie. Les conventions immobilières avec réservation de crédits concernent 63 villes pour la France entière en 2021⁴⁴⁶, tandis que les conventions immobilières sans réservation de crédits concernent 97 villes. En moyenne, les conventions immobilières avec réservations de crédits visent une dizaine d'opérations, avec un engagement de 5,6 millions d'euros par ville. En dehors de ces conventions, les financements d'ALS peuvent être mobilisés de façon plus ponctuelle sur des immeubles isolés, sur sollicitation d'organismes de logements sociaux ou d'investisseurs privés, qui peuvent être mis en relation avec Action logement par la collectivité, mais sans qu'un partenariat systématique soit entretenu. À partir de 2020, les conventions immobilières sont animées par des revues de projet organisées par ALS, qui prennent la forme d'échanges entre les agents des Directions régionales et ceux de la Ville/EPCI au sujet des opérations immobilières en cours ou planifiées. Celles-ci ne sont cependant ni régulières ni systématiques, puisque 56 revues de projets ont eu lieu au total en 2020 et 2021. Les interactions entre les agents de terrain d'Action logement et les villes ACV semblent donc assez restreintes et ponctuelles : elles peuvent avoir lieu soit sur sollicitation au sujet d'un projet immobilier, soit au cours des comités de pilotage ACV et de ces revues de projets, qui concernent une minorité de villes.

Ces modalités d'intervention sont justifiées par une volonté de gagner du temps et de renforcer les partenariats avec les villes où des interventions sont rapidement envisageables. Elles montrent en même temps que l'objectif d'ALS n'est pas d'accompagner les villes dans l'appropriation de ses outils de financements, mais bien plutôt d'intervenir là où des projets sont réalisables rapidement, soit parce que les gouvernements locaux ont une stratégie d'intervention immobilière stabilisée, soit parce que des opérateurs sont intéressés par la possibilité d'investir dans des logements en centre-ville. Cette posture est visible dans ce passage de l'entretien :

« Je vous disais, notre intervention elle a ça de spécifique qu'on ne finance pas en premier lieu la collectivité locale, mais on a besoin d'elle – et inversement d'ailleurs – pour qu'il se passe quelque chose sur leur territoire. Et donc, ce qu'on a fait assez tôt c'est que, avec les collectivités locales les plus mobilisées, qui avaient mis en place de la maîtrise foncière et qui

⁴⁴⁵ Si les offres de financement d'ALS peuvent être combinées avec les outils RHI-THIRORI et les financements Anah, d'autres formes de financements ne sont pas tributaires de la localisation en ORT.

⁴⁴⁶ 17 villes en 2019, 51 villes en 2020, 63 en 2021 d'après les rapports de bilans respectifs.

pouvaient nous identifier des bâtiments ou du foncier sur lesquels elles souhaitaient nous voir intervenir sur les 5 ans du programme, on a mis en place des conventions de réservations de crédit. (...) On ne pouvait pas le faire avec les 222 parce qu'elles n'étaient pas toutes motivées pour le faire, ou parce qu'elles n'avaient pas toutes du foncier sous la main pour nous dire qu'il fallait qu'on leur réserve deux, trois ou quinze millions d'euros sur les cinq ans du programme. »

Agent d'Action Logement, 02/08/2021 (Entretien n°80)

De ce fait, on peut souligner que ces financements ne sont pas favorables, en tous cas dans les premiers temps du programme, aux villes peu attractives pour les acteurs privés ou publics de la production du logement et/ou dont les capacités d'action politique sont faibles. Cette forme de sélectivité tient aux logiques d'intervention d'ALS, orientées vers l'accélération d'engagements financiers dans l'objectif de loger les salariés, plus que vers l'accompagnement des villes. Il faut aussi souligner un discours assez prégnant sur une posture « exigeante » d'ALS dans l'octroi des financements, présent aussi bien dans l'entretien avec l'agent rencontré que dans la documentation proposée par le groupe. Il s'agit d'une part de souligner que les financements engagés ne doivent pas être saupoudrés, et d'autre part que les investissements réalisés doivent prioriser les biens immobiliers les plus hauts-de-gamme, afin de favoriser un retour des actifs en centre-ville :

« On s'est dit que si on voulait que le bâti soit vraiment réinvesti, il fallait mettre les moyens. Et en l'occurrence, si on mettait les moyens, il nous fallait, nous, Action Logement, se positionner comme un financeur, non seulement sachant, puisqu'on rentre dans l'équilibre de chacune des opérations, mais du coup, exigeant. Donc, dès lors que vous ne saupoudrez pas un financement de 20 000 euros parce que vous êtes à Issoudun, et que vous pouvez mettre beaucoup plus, ben, le contrecoup... (...) finalement, on apporte des financements sans commune mesure avec ce qu'on faisait avant, donc il nous faut être exigeants. »

Agent d'Action logement Service, 02/08/2021

« Le retour des salariés passe par le développement d'une offre qualitative, durable et atypique de logements dans la ville-centre pour les rendre attractifs aux yeux des salariés en recherche d'un nouveau logement et qui auront, dans ce cadre à arbitrer entre une offre de centre-ville et une offre périurbaine. »

Extrait du rapport « Une nouvelle année en cœur de ville : bilan 2020 de l'intervention d'Action Logement en faveur de l'attractivité résidentielle des cœurs de ville », p.38

L'analyse et le retraitement de données cartographiées par Action logement dans son bilan de 2021 donne plusieurs éclairages supplémentaires. Dans ces données, le nombre d'opérations pour lesquelles un financement est engagé pour chaque ville ACV est notamment comptabilisé⁴⁴⁷, tout comme le type de conventionnements pour chaque ville. Ces données permettent d'estimer que 39 villes ne sont pas concernées par une opération financée par Action logement, soit 18% des villes ACV, et que 45 font l'objet du financement d'une seule opération,

⁴⁴⁷ Le bilan 2021 indique 740 opérations dont le financement est engagé, parmi lesquelles le chantier est entamé pour 50% d'entre elles.

soit 20%. Dans près de 38% des villes ACV, les engagements financiers d'Action logement sont donc assez limités.

Les cartes proposées visent à interroger les éventuelles logiques géographiques dans la variabilité de l'intervention d'Action logement selon les villes ACV (Figure 123). Il s'agit notamment de mieux comprendre la posture de « financeur exigeant » d'Action logement : implique-t-elle une orientation prioritaire des financements vers certaines villes ou régions plus attractives ? Ces cartes ne font pas ressortir de schémas spatiaux très marqués. Des villes ACV situées dans des régions attractives comme le sud-est ou la vallée de la Loire sont peu concernées par ces financements, tandis que d'anciennes régions industrielles du nord et de l'est de la France sont bien couvertes. L'exploration de tests statistiques (χ^2) pour interroger les relations entre les résultats des typologies sur les villes moyennes réalisées dans la première partie de la thèse et ces indicateurs (nombre d'opérations, types de conventionnements) n'a montré aucune relation entre les variables⁴⁴⁸. Des analyses de variance des prix immobiliers⁴⁴⁹ selon les types d'interventions d'Action logement n'ont pas non plus permis de montrer une relation régulière (Annexe 5). La variabilité de l'intervention d'Action logement selon les villes ne semble donc pas s'expliquer, dans l'ensemble, par leurs situations de déprise ou par leurs niveaux de prix immobiliers.

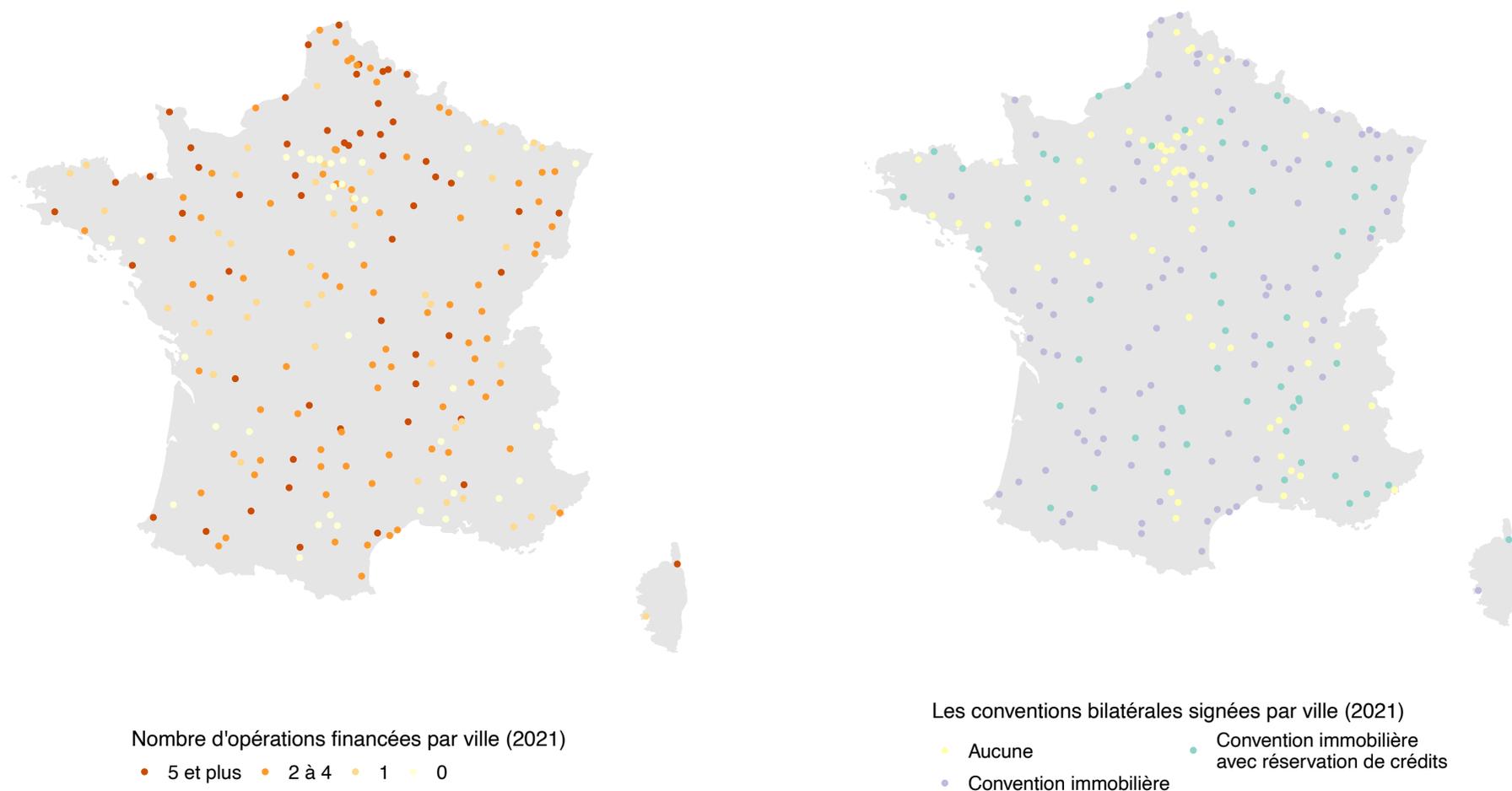
Les anciennes régions Nord-Pas-de-Calais, Picardie et Champagne-Ardenne présentent des nombres d'opérations relativement élevés, tandis que l'Île-de-France, le Centre-Val de Loire et les Pays de la Loire sont moins concernés par ces financements. Le nombre d'opérations par villes est un peu moins contrasté dans la moitié sud, bien qu'on note la présence de plusieurs villes non couvertes vers l'intérieur des terres (les villes du Vaucluse et de l'intérieur de l'Aude ressortent notamment). Les conventions avec réservations de crédits sont assez absentes des régions où peu d'opérations sont recensées, à l'exception des Hauts-de-France, où on compte peu ce type de conventions, mais de nombreuses opérations. Plusieurs hypothèses peuvent expliquer cette géographie. La faiblesse des projets soutenus en Île-de-France est expliquée par Action logement comme une conséquence des stratégies de revitalisation adoptées dans ces villes, peu tournées vers l'amélioration de l'habitat⁴⁵⁰. La plus forte intervention dans certaines régions pourrait par ailleurs s'expliquer par des logiques de groupe. Par exemple, comme pour la BDT, certains agents des Directions régionales pourraient être plus volontaires dans le suivi du programme. La présence locale d'organismes de logements sociaux dans lesquels Action logement est l'actionnaire principal pourrait aussi faciliter l'intervention, et expliquer une meilleure couverture de certains secteurs, en particulier ceux d'anciens bassins industriels.

⁴⁴⁸ Tests réalisés sur les villes moyennes étudiées dans la Partie 1 de la thèse participant au programme ACV, n=153.

⁴⁴⁹ Variable utilisée : prix médians des appartements dans la commune centre (DV3F 2019). Ces prix sont disponibles pour 164 villes ACV sur les 220 de France métropolitaine (absence de données pour les villes des anciennes régions Alsace et Lorraine ainsi que pour celles ayant enregistré un trop faible nombre de transaction dans l'année). Calculs des prix immobiliers moyens pour les villes ciblées selon leur type de conventionnement et le nombre d'interventions avec ExploratR. Les prix immobiliers moyens ne s'élèvent pas avec le nombre d'opérations ; ils ne sont pas plus élevés là où les villes ont signé des conventions avec réservations de crédits.

⁴⁵⁰ Action logement, 2020, Une nouvelle année en cœur de ville : bilan 2020 de l'intervention d'Action Logement en faveur de l'attractivité résidentielle des cœurs de ville.

Figure 123 : Indicateurs de l'intervention d'Action logement parmi les villes ACV (2021)



Sources : données sur les communes bénéficiaires du programme ACV : Observatoire des territoires, 2022 (220 communes pour la France métropolitaine) ; données sur l'intervention d'Action logement (conventions et nombre d'opérations) : création d'une base de données à partir des cartes du rapport d'Action logement « Les cœurs de ville en action : bilan 2021 de l'intervention d'Action Logement en faveur de l'attractivité résidentielle des cœurs de ville » ; fond de carte : IGN Admin Express. Réalisation : J.Chouraqui, 2023.

L'analyse de ces données suggère donc des disparités dans l'intervention d'Action logement, plutôt explicables par des logiques internes de groupe que par les caractéristiques immobilières ou par les situations de déprise des villes. L'hypothèse d'une relation privilégiée d'Action logement avec les gouvernements locaux des villes ayant plus de facilités à se saisir de ces dispositifs et à établir une stratégie d'amélioration de l'habitat n'est pas vérifiable par ces données, mais constitue également une piste pour comprendre ces différences, qui seraient donc étroitement tributaires des capacités d'action politique locales.

Le déploiement de l'offre de financements d'Action logement à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne permet d'étudier en partie cette piste, mais les partenariats étaient encore très récents au moment de l'enquête. Des quatre villes, Soissons est la seule où une convention avec réservation de crédits est établie, ce qui semble cohérent avec la politique d'amélioration de l'habitat mise en place avec le lancement d'Action cœur de ville dans cette ville, où des îlots d'intervention prioritaires ont été désignés. En tout, Action logement s'est engagée à financer 125 logements à Soissons, et plus de cinq opérations sont répertoriées dans les données de bilan 2021. À Blois, aucune convention n'a été signée, mais 2 à 4 opérations sont en cours. Les entretiens réalisés au sujet du programme ACV ont montré que cet acteur du financement du logement était bien identifié et que les agents de la Ville-EPCI transmettaient aux investisseurs potentiels, notamment privés, des informations sur les financements proposés par Action logement. L'absence d'une convention immobilière avec réservation de crédits et de relations plus poussées avec les agents de la ville de Blois s'explique sans doute par les hésitations sur la politique d'amélioration de l'habitat privé dans cette ville et l'infléchissement tout récent en faveur d'interventions plus directes de la puissance publique. À Narbonne, 2 à 4 opérations sont en cours, avec une convention sans réservation. Ici aussi, Action logement a été présenté par les acteurs locaux comme un interlocuteur important dans Action cœur de ville, qui ne finance pas directement les collectivités, mais peut encourager les investissements privés en centre-ville. L'intervention relativement faible d'Action logement est cohérente avec la mise en place lente d'une politique du logement dans le centre-ville, qui s'établit seulement à partir de 2020 et de l'amélioration de la coopération intercommunale. À Forbach, une seule opération est en cours, ce qui peut s'expliquer encore par les configurations politiques locales, où les élections municipales de 2020 ont ralenti la mise en place du programme et rendent difficile l'articulation Ville-EPCI au sujet de l'habitat. Ces différences dans l'intervention d'Action logement sur les terrains étudiés sont donc très cohérentes avec l'évolution des politiques locales de l'habitat et les différentes modalités de mise en place du programme dans ces villes.

Au moment de l'enquête, Action logement déploie donc son offre de financement au sein des villes ciblées par le programme de façon progressive, avec des contrastes selon les villes. L'intervention de cet acteur semble accélérée dans les villes signant une convention avec réservation de crédits, qui permet un engagement pluriannuel de financements d'Action logement, pour la réalisation d'un nombre de logements déterminé. L'entretien réalisé au siège d'Action logement et l'enquête menée dans les quatre villes étudiées suggère que ces conventions avec réservations sont signées prioritairement dans les villes dont la politique de l'habitat est bien constituée. L'intervention d'Action logement favorise donc ces villes. Pour autant l'exploration des données disponibles sur le nombre d'opérations immobilières financées dans les villes ACV ou le type de conventions en place ne permet pas de montrer un lien entre

le niveau d'intervention d'Action logement dans une ville et les caractéristiques de son marché immobilier, de sa trajectoire sociale, économique ou démographique. Les contrastes régionaux observables dans l'intervention d'Action logement semblent ainsi expliqués par une présence historique du groupe (par l'intermédiaire d'organismes de logements sociaux) dans certaines régions ou par des logiques internes (Directions régionales plus ou moins investies dans le pilotage du programme).

L'analyse de l'intervention de la Banque des territoires et d'Action logement dans les villes ACV permet d'éclairer les effets de la délégation de la mise en œuvre de cette politique publique à des « acteurs relais », encore peu étudiée en sciences politiques (Frau et Taiclet, 2021). L'intervention d'acteurs non-étatiques dans les politiques publiques n'est pas nouvelle, mais constitue un outil privilégié dans la mise en pratique du Nouveau management public et des principes de rationalisation du secteur public (*ibid.*). On constate ici que ces « processus d'intermédiation » (*ibid.*, p. 23) influent sur la mise en œuvre du programme ACV, qui est en partie conditionnée par l'appropriation du dispositif par ces acteurs, du fait de leur forte autonomie. Les formes de partenariats avec Action logement ou la Caisse des dépôts diffèrent de celles adoptées dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine, car l'État ne dispose pas d'une agence comme l'ANRU qui permet de contrôler l'attribution de financements. Cette autonomisation des deux groupes financiers semble jouer dans la mise en œuvre du programme, en la soumettant plus fortement à des logiques internes à ces deux groupes.

La diversification des financements auxquelles les villes ciblées par le programme ACV ont recours est donc un processus lent, progressif et différencié selon les territoires. Celui-ci semble étroitement lié aux logiques internes à la Banque des territoires et à Action logement, mais les capacités des gouvernements locaux à s'approprier ces nouvelles ressources financières sont sans doute aussi décisives. Dans le même temps, ces nouvelles formes de financements ne s'adressent pas systématiquement aux collectivités et EPCI des villes moyennes. Les offres d'Action logement s'adressent en effet aux organismes de logements sociaux et aux opérateurs privés, tandis que les investissements en fonds propre de la Banque des territoires visent les structures de l'économie mixte, mais aussi des investisseurs privés. De ce fait, la mobilisation de tels financements dans les villes ACV n'est pas seulement dépendante de la volonté des gouvernements locaux, et est aussi tributaire de l'attractivité de ces villes vis-à-vis de ces différents acteurs. Ces offres de financement reposant pour partie sur des dynamiques d'investissements spontanées, on peut s'interroger sur leur capacité à contribuer à soutenir la requalification des centres-villes de villes moyennes en déprise. Si ces financements sont supposés stimuler les investissements privés, les effets sur les quatre villes étudiées sont loin d'être immédiats, et ils semblent difficilement imaginables pour des villes en décroissance ou au marché immobilier très dégradé. La section suivante vise à interroger le suivi déconcentré du programme au sein de l'État : dans quelle mesure ce suivi compense-t-il les effets potentiellement sélectifs des processus de diversification des financements observés ?

2.2. Les services locaux de l'État, des interlocuteurs privilégiés, mais des capacités d'intervention structurellement limitées

Au niveau local, les modalités de suivi et d'animation du programme ACV sont caractérisées par de nouvelles logiques, avec des interactions directes entre les Villes et EPCI et les services régionaux de la Banque des territoires et d'Action logement. On vient de le voir, la mise en place de ces relations est néanmoins progressive et contrastée selon les villes. Il s'agit dans cette section de s'intéresser au rôle de l'administration territoriale de l'État dans la mise en œuvre du programme. L'objectif de ces analyses est donc de qualifier plus précisément l'engagement de l'État dans le programme ACV : si celui-ci est en retrait dans le pilotage national, qu'en est-il au niveau local ? Pour éclairer cette question, on interroge en particulier les capacités des services locaux de l'État à contribuer au financement de certains projets, à impulser un recours aux financements des partenaires ou à améliorer le recours à de nouveaux dispositifs opérationnels d'amélioration de l'habitat privé. L'analyse de la répartition des rôles et de la coordination entre différents services de l'État révèle des limitations structurelles à l'intervention de l'État dans les villes ACV, qui contribuent certainement aux effets sélectifs de cette politique publique.

Encadré 14 : Un matériau empirique récolté par itération et orienté vers les Directions départementales des territoires (et de la mer)

Les résultats présentés s'appuient sur des entretiens réalisés auprès d'agents des services déconcentrés de l'État couvrant les quatre villes étudiées. La prise de contact a été permise par un agent de la direction du programme ACV à l'ANCT, qui m'a mise en relation avec ses interlocuteurs au niveau des préfectures régionales et départementales de l'État. Seul un entretien avec un agent d'une préfecture régionale a pu être réalisé, car deux autres contacts n'ont pas donné suite à ma sollicitation, ce qui m'a amenée à ne pas poursuivre l'enquête au sein de ces services. Selon les départements, ma demande auprès de la préfecture a été transmise à la DDT ou a donné lieu à un entretien en interne. Dans l'Aisne, où j'ai démarré l'enquête, le référent de la Préfecture n'a pas accepté ma demande d'entretien, mais m'a orientée vers des agents de la DDT. Mes contacts à la préfecture de l'Aude et du Loir-et-Cher m'ont en revanche permis de réaliser deux entretiens au cours desquels j'ai rencontré 4 agents des services préfectoraux chargés de la coordination des services publics et de l'appui territorial, ainsi qu'un Secrétaire général. À la suite de ces trois premiers entretiens et prises de contact au sein des services départementaux de l'État, j'ai décidé d'orienter mon enquête vers les DDT, où les agents semblaient plus disponibles, et pour lesquels les résultats du premier entretien me paraissaient intéressants, avec une parole plus libre des enquêtés en comparaison aux entretiens menés en préfecture⁴⁵¹. Des entretiens ont ainsi été menés dans les services habitat ou aménagement des DDT où se trouve chacune des quatre villes étudiées, tandis que l'enquête sur les préfectures départementales n'a pas été poursuivie et a concerné seulement deux départements. Quatre entretiens ont ainsi été réalisés en DDT, permettant d'échanger avec 7 agents au total. Ce matériau couvre donc imparfaitement l'ensemble des services déconcentrés de l'État impliqués dans le programme, mais

⁴⁵¹ En plus d'un manque de disponibilité de mes contacts dans un cas sur trois, les deux entretiens qui ont pu être réalisés avaient pris la forme d'audiences plus formelles et difficiles à conduire.

permet d'appréhender certains jeux d'acteurs. Il sera mis en perspective avec des entretiens réalisés à l'ANCT et à l'Anah, qui ont été l'occasion d'aborder les relations avec les services déconcentrés.

Les entretiens en DDT ont parfois été l'occasion d'évoquer des difficultés avec des collectivités ou des conflits internes aux services de l'État, concernant une politique publique amenée à se prolonger jusqu'en 2026. Dans certains passages de la section 2.2.2., il a donc été décidé de supprimer les noms des départements, afin de respecter l'anonymat des personnes rencontrées.

2.2.1. La sollicitation des subventions d'État dans le cadre du programme ACV

Dans les quatre villes étudiées, l'entrée dans le programme se traduit par des demandes de subventions auprès de l'État, obtenues très rapidement, ce qui contraste avec le processus de diversification des financements, plus long et inégal. Ces subventions sont pour la plupart utilisées pour financer des projets d'aménagement des espaces publics. Au moment de l'enquête, Soissons est la ville qui a le plus recours à ces financements, puisque la DSIL est mobilisée pour plusieurs opérations : construction de deux parkings en centre-ville, aménagement des espaces publics de deux rues du centre-ville, mise en place de vélos en libre-service. Des fonds du FNADT ont également été sollicités pour des études. À Blois et Forbach, la DSIL est utilisée ponctuellement pour financer l'aménagement d'espaces publics. À Narbonne, des financements d'État ont également été demandés pour des opérations de requalification des espaces publics. L'enquête réalisée auprès des services préfectoraux⁴⁵² et des DDT⁴⁵³ a confirmé que ces recours étaient quasi-systématiques parmi les villes ACV dans les premiers temps du programme. Cet échange avec un agent du SGAR Occitanie suggère que ces sollicitations reflètent une attente de la part des agents et élus à la suite de l'annonce du programme :

« JC : Oui, c'est ça qui m'a surpris en arrivant sur le terrain et en faisant ces enquêtes : c'était que j'ai découvert cet aspect DSIL, FNADT, qui est revenu dans les discours des chefs de projets ACV. C'est pour ça que je voulais éclairer... »

Agent : Oui, alors aujourd'hui... Effectivement, les villes pensaient que ça marchait comme ça. Pour eux c'était plus simple, ils ont l'habitude. Mais on voit quand même que la courbe de sollicitation et d'engagement de ces crédits spécifiques [BDT, Action logement, Anah] est croissante. C'est-à-dire qu'aujourd'hui on a un niveau d'engagement de crédits spécifiques qui est pas mal. Ce qui n'était pas le cas au début. Déjà, nos partenaires, leurs modalités n'étaient pas totalement calées. (...) ça met un petit temps à être en place, à être compris. Mais aujourd'hui, ça roule quoi. »

Agent du SGAR Occitanie, 24/06/2021 (Entretien n°24)

Le réflexe premier des villes ciblées, lors de l'annonce du programme, aurait donc été de solliciter des subventions d'État. Ces pratiques participent sans doute à expliquer la lenteur de la mise en place de partenariats de financements avec la Banque des territoires et Action logement, puisque les agents des collectivités se tournent dans un premier temps vers l'État. Il s'agit donc d'une forme d'inertie malgré les injonctions à la diversification des financements

⁴⁵² Entretien n°33 auprès de trois agents de la Préfecture du Loir-et-Cher, 31/08/2021 ; Entretien n°25 auprès de deux agents de la Préfecture de l'Aude, 25/06/2021

⁴⁵³ Entretien n°42 auprès de trois agents de la DDT de Moselle, 29/11/2021

impulsées par l'État central, qui ne sont pas immédiatement appliquées au niveau local. Fin 2021, 435 millions d'euros de subventions issues de la DSIL, de la DETR et du FNADT ont ainsi été engagées au total, soit 73% du budget annoncé du programme attribuable à l'État. En comptant les subventions de la DRAC fréquemment mentionnées par des agents des préfectures, DDT ou des collectivités⁴⁵⁴ ainsi que la DSIL exceptionnelle⁴⁵⁵ et les fonds du Plan de relance⁴⁵⁶, les crédits engagés par l'État dépassent assez largement la part initialement fixée. Sans compter les financements DRAC de 2021 (information indisponible), on atteint 960 millions soit une dépense 60% supérieure aux 600 millions initialement envisagés. Ce montant de dépenses contraste avec les discours initiaux sur ce programme, qui ne communiquaient pas sur un engagement financier de l'État. Ce résultat permet de mettre en avant des formes d'inertie et de résistance induites par la mise en œuvre de cette politique publique.

Si les subventions d'État octroyées sont plus élevées qu'espéré, elles sont néanmoins largement insuffisantes par rapport aux besoins de certaines villes ciblées par le programme, et ne semblent pas compenser les effets sélectifs des processus de diversification des financements. Plusieurs entretiens réalisés au sein des directions régionales de la Banque des territoires ont ainsi été l'occasion d'évoquer les difficultés de financement des projets rencontrés par les Villes et leurs EPCI. Cet agent d'une direction régionale de la Banque des territoires propose par exemple spontanément une analyse générale des enjeux de financement dans Action cœur de ville :

« Dans le cadre d'ACV, peut-être que c'est moins ambitieux, et que les investissements à réaliser par les collectivités étaient moins visibles au départ, parce qu'il ne s'agit pas de travailler sur des quartiers constitués de barres, de restructurer des espaces entiers, mais plutôt de travailler sur les centres-villes... peut-être qu'on pensait parfois que les travaux seraient moins ambitieux. Mais les centres-villes, intervenir dessus, c'est beaucoup plus cher ! Rien que la voirie, c'est d'une complexité inimaginable, qui entraîne des surcoûts... Il y a tout un tas de contraintes, et les investissements à consentir par les collectivités demandent énormément d'argent. Sauf que dans le cas d'ACV, l'État ne s'est absolument pas posé la question de savoir si les collectivités étaient en mesure de porter les investissements ou les projets qui émergent de la phase d'étude, et puis de les mettre en œuvre. Il n'y a jamais eu cette interrogation-là. Je pense que s'il y avait eu cette interrogation-là (...), certaines villes n'auraient pas été lauréates. Parce qu'elles n'avaient pas la capacité financière, pas du tout. (...) pour ce qui est de [villes X et Y], c'est une réalité. C'est le quotidien : ils me disent, on n'a pas l'argent. (...) »

Agent de la Direction régionale Grand Est de la BDT, 04/11/2021 (Entretien n°41)

Si l'explication suggérée peut être discutée (l'État aurait négligé la question des investissements publics nécessaires aux projets d'aménagement en centre-ville), le constat posé par cet agent est celui d'un manque de ressources financières disponibles, qui serait la principale limite de ce programme. Cette observation a été proposée lors d'entretiens réalisés dans les trois autres villes

⁴⁵⁴ D'après l'ANCT, l'ensemble des subventions de la DRAC octroyée à des villes ACV fin 2020 représentait 276 millions d'euros

⁴⁵⁵ Fin 2021, 86 millions d'euros au total ont été octroyés à des villes ACV d'après le rapport du Sénat.

⁴⁵⁶ Fin 2021, 163 millions d'euros du Fonds friche ont bénéficié à des villes ACV.

étudiées au sujet de la résorption de l'habitat ancien et dégradé en centre-ville⁴⁵⁷. Selon ces enquêtés, l'équation financière de ce type d'opération repose toujours grandement sur les collectivités, dont les ressources sont insuffisantes face aux besoins. Si le financement de la restructuration d'un îlot dégradé à Blois est assuré par le fait d'avoir remporté un appel à projets (l'AMI Démonstrateurs de la ville durable, voir 1.2.2), les enquêtés participant à ce type de projets dans deux autres villes étudiées ont exprimé leurs incertitudes sur le financement des déficits de ces opérations. Dans l'une de ces deux villes, un agent de l'EPCI souligne au sujet de l'opération de restructuration d'un îlot en cours que celle-ci n'est pas encore tout à fait à l'équilibre, malgré les subventions de l'Anah et les minorations appliquées par l'EPF, et qu'aucune solution n'a pour l'instant été trouvée pour la partie du déficit non financée. Les propos de cet agent qui a été impliqué dans la requalification d'îlots dans la seconde ville reflètent également ces difficultés, et soulève la question de la faisabilité des opérations projetées dans les stratégies de revitalisation ACV :

« Je ne sais pas ce qui leur [la collectivité] a pris. On a des îlots. (...) C'est pas le tout de dire qu'on veut des petites maisons, pour faire venir des bobos parisiens. Quand on dit ça, l'équation économique du projet, derrière, elle est pas brillante. Et puis, quand on vous dit : 'moi j'en ai marre du logement social', ça pose problème (...) l'équilibre économique des opérations passe par le logement social (...). Je ne sais pas s'ils ont vraiment bien compris tout ça. J'ai fait du montage, donc, sur les îlots ... Ils ne veulent pas rentrer dans la logique comptable des opérations, qui est très importante. »

Agent impliqué dans le suivi de projets ACV dans l'une des villes étudiées, 2021

Ce point de blocage est d'ailleurs reconnu au sein même de la Direction du programme ACV à l'ANCT, où le déficit propre à ce type d'opérations est présenté par un agent comme une difficulté et une limite du programme bien identifiée. Dans ce cadre, le Fonds friche est présenté comme une « grande bataille » et une avancée⁴⁵⁸. Pour un second agent de ce service, l'une des limites du programme est le manque de financements publics dédiés. Pour lui, si la mise en place de nouveaux financements comme ceux du Fonds friche avec le Plan de relance répond en partie aux enjeux, il ne s'agit pas de financements propres au programme, ce qu'il juge regrettable⁴⁵⁹.

Le déploiement du programme ACV par l'État donne donc lieu à l'octroi de subventions, en volumes plus importants qu'initialement prévu, et avec des inflexions produites par le Plan de relance. Pour autant, l'essentiel du volume de ces financements est constitué de dotations de soutien à l'investissement public de droit commun. Si ces financements sont de nouvelles ressources pour les stratégies de revitalisation du centre-ville, ce sont des modes de financement classiques, qui n'ont augmenté que marginalement depuis le lancement du programme (Chapitre 7, 2.2.3).

⁴⁵⁷ Entretien n°8 avec un agent d'une structure de l'économie mixte départementale de l'Aisne (SEDA), 08/06/2021 ; Entretien n°36 avec un agent de la direction régionale Centre-Val de Loire de la BDT, 07/09/2021 ; Entretien n°16 avec un agent de la CA de Narbonne, 21/10/2021

⁴⁵⁸ Entretien n°70 avec un agent de l'ANCT, 18/08/2021

⁴⁵⁹ Entretien n°69 avec un agent de l'ANCT, 19/08/2021

2.2.2. Un appui technique des DDT limité par des difficultés organisationnelles au sein des services départementaux de l'État

La mise en œuvre du programme ACV dans les villes ciblées est organisée autour de comités de pilotage et comités techniques en présence de partenaires et des services de déconcentrés de l'État (Encadré 15). Dans ce cadre, un appui technique des Directions départementales du territoire (et de la mer) peut être mobilisé. Des « clubs ACV » sont par exemple organisés par les DDT de l'Aisne et de Moselle (1.1.2), tandis que des échanges ponctuels sont dans les quatre cas mentionnés par ces services. Les agents expliquent ainsi transmettre les informations sur les appels à projets de l'État, des collectivités ou de l'Europe en cours pouvant bénéficier à ces villes, et échanger régulièrement avec Action logement et la Banque des territoires pour mieux comprendre et communiquer sur leur offre. Dans trois cas sur quatre⁴⁶⁰, des données sont également partagées par les agents de la DDT en charge du suivi du programme, qui coordonnent leurs services pour proposer des fiches de diagnostic sur les villes ACV, portant par exemple sur le patrimoine⁴⁶¹, des données socio-économiques issues du recensement⁴⁶² ou sur les logements vacants⁴⁶³. Les entretiens réalisés dans les DDT 1 et 2 sont ainsi l'occasion de souligner que le programme ACV permet de renouer des relations avec les agents et élus au sujet de leurs projets et des politiques urbaines locales. Pour un agent du service aménagement de la DDT 2, la participation à des comités techniques et de pilotage est l'occasion de porter les objectifs de l'État en matière d'aménagement et de développement durable (prévention des risques, promotion des mobilités douces, lutte contre l'artificialisation des sols, etc.) dans des contextes d'élaboration de projets, qui changent d'une position plus habituelle en tant qu'autorité de régulation, à l'aval des projets. L'agent du service habitat de la DDT 1 rencontrée souligne également que les programmes comme ACV et Petites villes de demain sont l'occasion de retrouver un lien et une relation de conseil avec les collectivités des villes moyennes et des petites villes, qui s'étaient étiolés avec la suppression des antennes locales de la DDT et l'interdiction de l'ingénierie concurrentielle suite à la RGPP (Bezes et Le Lidec, 2010, 2016 ; Poupeau, 2011) (Chapitre 6, 4.2.1).

Encadré 15 : Comitologie du programme ACV

En principe, le programme ACV se déploie autour de trois niveaux de décision, chacun associé à des comités réguliers visant à organiser les interactions entre les collectivités, l'État central et local et les différents partenaires du programme :

- Au niveau national, le suivi et l'animation du programme sont confiés au service ACV de l'ANCT, et des comités ministériels et avec les partenaires sont organisés de façon régulière
- Au niveau régional, le suivi du programme et l'engagement de certaines subventions d'État sont confiés aux SGAR, où un référent ACV est désigné parmi les agents. Des comités régionaux

⁴⁶⁰ Les DDT des départements 1, 2 et 3.

⁴⁶¹ DDT 2 : coordination avec les Unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP, services déconcentrés du ministère de la Culture)

⁴⁶² DDT 2 : coordination avec le service « Connaissance des territoires » de la DDT pour produire des fiches de diagnostic à partir de données de l'Insee

⁴⁶³ DDT 1 : diffusion des données LOGVAC dans le cadre de l'appel à projet Plan logements vacants du ministère du Logement, lancé en 2021.

d'engagement peuvent également être organisés. Mentionné dans le guide du programme ACV édité en 2020, ce comité doit réunir les partenaires du programme et les services de l'État régulièrement pour faciliter la mise en œuvre du programme. D'après les informations réunies dans le cadre de mes recherches, il n'est pas obligatoire, et n'existe pas dans toutes les régions.

- Au niveau local, le suivi du programme et l'engagement de certaines subventions d'État sont confiés aux Préfectures départementales, où un référent ACV est désigné et coordonne les services départementaux de l'État (DDT, Sous-préfectures) pour organiser le suivi du programme. Un comité de pilotage local, parfois désigné comme un comité local de projet, est mis en place dans chaque ville ACV, et réunit des élus, le référent ACV désigné au niveau des services locaux de l'État, ainsi que l'ensemble des représentants locaux des signataires de la convention (Action logement, Banque des territoires, EPF le cas échéant, etc.). L'objectif de ces comités est de suivre et d'échanger sur l'avancement du projet local de revitalisation. Il n'existe pas de contrainte sur la fréquence de ces réunions, qui est variable selon les villes et les régions (de 1 à 4 fois par an d'après l'enquête). Des comités techniques sont en parallèle organisés par le chef de projet selon des modalités libres, avec des interlocuteurs variables selon les projets et les financements associés.

Pour autant, les entretiens réalisés avec des agents des DDT sont systématiquement l'occasion d'évoquer des regrets sur le rôle dévolu à leurs services dans le cadre du programme, souvent considéré comme insuffisant et trop secondaire au regard de celui qu'ils assuraient dans le cadre des PNRU et NPNRU. Au niveau local de l'État, le suivi du programme ACV a en effet été confié aux préfectures départementales selon des modalités assez libres, et sans qu'un rôle obligatoire des DDT n'ait été défini (Encadré 15). Le préfet doit désigner un référent ACV et répartir les responsabilités au sein de ses services, selon les modalités de son choix. Sur le terrain, ce titre de référent ACV n'est jamais mentionné, mais les agents rencontrés font référence à ceux de délégué territorial de l'ANCT et de délégué territorial adjoint de l'ANCT, qui semblent avoir remplacé ce statut et être étroitement liés à l'organisation des services de l'État adoptée pour le suivi d'ACV. À partir de la création de l'ANCT, le préfet a le statut de délégué territorial de l'ANCT et désigne un délégué territorial adjoint, à qui il peut confier le suivi et l'animation de certains dispositifs, dont ACV. Ce délégué territorial adjoint de l'ANCT est le plus souvent le Secrétaire général de la préfecture, mais, dans certains cas, le directeur de la DDT est désigné délégué ou co-délégué adjoint. Les services des DDT n'ont donc pas un rôle prédéfini dans le suivi d'ACV et dans la coordination avec l'ANCT. L'enquête menée au sein de quatre départements montre une forte variabilité dans l'organisation adoptée au sein des services déconcentrés de l'État : dans un cas, le directeur de la DDT est co-délégué adjoint ANCT, tandis que dans les trois autres cas, elle est supposée être associée à un suivi technique du programme. Dans trois départements sur les quatre étudiés, le suivi du programme est donc centré sur les services de coordination des politiques publiques et d'appui territorial préfectoraux. Le rôle de la DDT est dans ce cadre plus secondaire. Lors des entretiens menés dans ces DDT, les agents ont souligné leur inquiétude quant à cette organisation et leur volonté de prendre leur place dans le suivi d'ACV, pour lequel il leur semble que leur maîtrise de certaines thématiques ou dispositifs techniques est indispensable. Plus largement, la différence de maîtrise technique et thématique entre les services préfectoraux chargés de la coordination des politiques publiques et ceux des DDT est systématiquement soulignée lors des entretiens. Ce discours défend la spécificité de la DDT et l'apport de ses agents, présentés comme experts

des sujets abordés dans le cadre du programme ACV. Ces propos reflètent bien ce point de vue :

« La DDT n'est pas référente ANCT. Donc ça on le regrette bien, mais on doit d'autant plus être présents et démontrer que techniquement on a des choses à apporter dans le dispositif. Donc ça j'en suis convaincue : une préfecture qui essayerait de faire seule cet accompagnement ne pourrait pas le faire dans de bonnes conditions, puisque forcément ça fait appel à des compétences techniques qu'aujourd'hui la préfecture n'a pas. On le voit bien quand on accompagne les collectivités sur les friches. Nous on gère les dispositifs sur les conversions des friches dans le Plan de relance. Dans une ville PVD, on a un projet de conversion de friche commerciale en plein centre bourg : techniquement, je ne vois pas la préfecture accompagner ce type de projet. »

Agent de la DDT 2, 2021

La volonté de défendre un rôle à jouer dans la mise en œuvre d'ACV exprimée dans cet entretien se retrouve dans les deux autres DDT ayant ce positionnement plus en retrait dans l'organisation du suivi d'ACV. Dans un autre entretien, un agent de DDT souligne la forte variabilité dans les capacités des DDT à jouer un rôle dans la mise en œuvre d'ACV :

« Nous on s'est conféré ce rôle-là, en interne, mais une autre DDT aurait un autre positionnement, une autre organisation, d'une DDT à l'autre, de toute façon, c'est même pas forcément un service Habitat, c'est un service aménagement. Et il y a des DDT qui ne siègent pas aux comités locaux de projets [comité de pilotage ACV], donc où il y a très très peu d'informations. Donc elles ont aucune possibilité... Parce que nous, on actionne beaucoup de choses, mais c'est parce qu'on arrive à avoir les informations, et on a des relations privilégiées avec le territoire. Donc ce qui nous permet aussi de bien se positionner vis-à-vis du corps préfectoral. »

Agent 1 de la DDT 4, 2021

Dans cette DDT, l'agent explique ainsi que c'est une volonté interne et une bonne relation avec les villes qui a permis de s'imposer vis-à-vis du corps préfectoral et de trouver une place dans le pilotage du déploiement d'ACV. Dans trois DDT sur les quatre étudiées, les agents parviennent à être en relation avec les services préfectoraux et à assister aux comités de pilotage ACV pour chaque ville du département, où ils délivrent un appui technique. Pour autant, les échanges ne sont pas toujours aussi poussés qu'ils le souhaiteraient. Cette limitation à un appui technique est souvent vécue comme une marginalisation par rapport au rôle assuré dans les PNRU et NPNRU. Lors de deux entretiens⁴⁶⁴, des agents ont ainsi souligné que leur DDT était chargée de l'instruction des demandes de financement pour le NPNRU, et que l'absence de ce type de responsabilité pour ACV change leur positionnement. Pour un agent de la DDT 3, cela modifie les relations avec les collectivités, qui choisissent ou non d'associer la DDT à leurs projets pour bénéficier d'un appui technique, là où la nécessité d'échanges sur les financements dans le cadre du NPNRU institue une relation plus étroite. C'est aussi le cas pour cet agent de la DDT 4 :

⁴⁶⁴ Menés dans deux départements différents

« On en a 4 [projets de renouvellement urbain], dans le département [4]. On voit bien la différence. On est en gestion de projet pour l'un, c'est nous qui sommes services instructeurs : on a l'accès, on est administrateur des applications de l'ANRU, donc on a une facilité, un niveau d'information qui est très fin et qui permet de suivre au plus près ces projets-là, et de dire : 'Ben non, c'est pas comme ça'. Sur ACV c'est totalement différent. On voit bien que la gouvernance, ça s'est fait au fur à mesure. L'ANCT clairement, elle communique avec le corps préfectoral (...) Donc, en tous cas, la gouvernance côté État, si on compare par rapport à l'ANRU, y aurait beaucoup à faire (...) Récemment, il y avait un séminaire des référents techniques, et nous on n'a pas eu l'information. Elle n'est pas redescendue jusqu'à chez nous. Parce qu'effectivement, d'un département à l'autre, l'organisation est différente. Donc il y a quand même un sujet de portage au niveau de l'ANCT qui est : 'Je communique avec le ministère de l'intérieur'. »

Agent 1 de la DDT 4, 2021

S'il souligne que la position d'instructeur permet de proposer un accompagnement technique plus précis dans le NPNRU, le propos de cet agent montre aussi qu'il se sent court-circuité dans l'organisation du programme ACV, qui passe par les services préfectoraux. Ce sentiment de marginalisation est plus poussé encore dans la DDT 1, où l'articulation avec les services préfectoraux est très faible :

« La préfecture là-dedans [dans le programme ACV] elle n'est pas force de proposition... Ils sont plutôt neutres pour pas dire autre chose. Ils assistent au Copil et puis c'est tout. Mais en même temps ils oublient d'appeler, de tenir la DDT au courant... Sur [le département 1], en général, moi j'ai une très mauvaise relation avec la Préfecture. (...) Du coup, moi j'ai mis en place une tactique de débordement... Classique, quand on cherche à travailler avec des interlocuteurs : en termes sociologiques et de sciences des organisations, c'est le principe selon lequel, vous savez, quand le système ne fonctionne pas, on s'invente d'autres règles. Donc moi, je suis tout à fait... La DDT est dans cette stratégie : contournement de la Préf parce qu'ils ne sont pas à la hauteur. Donc on est en train de développer nos propres relations, en direct, avec l'agglo et la ville (...) Autant la sous-préfecture de [X] s'active, autant la Préfecture et donc le Secrétaire général ... Pfff. »

Agent de la DDT 1

Cet extrait d'entretien montre que malgré une mauvaise coordination avec les services de la préfecture chargés de la mise en œuvre d'ACV, cet agent cherche aussi à trouver une place dans la gouvernance du programme au sein de l'État, par ce qu'il désigne comme une « tactique de débordement ». Les difficultés de coordination entre les services préfectoraux et les directions départementales des territoires diffèrent selon les départements, ce qui s'explique certainement par des rapports de pouvoir en place localement avant le lancement du programme ACV. Dans ce cadre, les difficultés évoquées se comprennent sans doute au regard de rapports sociaux de domination et de reproduction au sein des administrations, peu abordés dans cette enquête, mais qui pourraient être éclairés par une approche inspirée de la sociologie des organisations ou des mondes professionnels (Bezes et Pierru, 2012 ; Dubois, 2014 ; Jeannot, 2008). On retrouve en effet dans les extraits d'entretiens un souci de ces agents de « prendre place » dans la division du travail, qui existe dans d'autres sphères professionnelles (Barrier, Pillon et Quéré,

2015 ; Barthélémy-Stern, 2009). Pour autant, ce matériau empirique permet aussi de souligner la différenciation du fait étatique et sa spécificité par rapport à d'autres secteurs professionnels, car les interactions entre les agents des services déconcentrés semblent ici fortement déterminées par les recompositions de l'État en cours (Barrier, Pillon et Quéré, 2015 ; Bezes et Pierru, 2012 ; King et Le Galès, 2011). Dans le cas étudié, les DDT constituent des administrations jeunes, créées par une réforme de l'administration territoriale de l'État, la RéATE (2010), qui a provoqué une forte instabilité par des fusions et des réorganisations, sans pour redéfinir clairement le rôle de ces services (Poupeau, 2011). Les relations des agents des DDT avec les préfetures dans le cadre d'ACV peuvent être mises en perspective avec ces réformes. Répondant auparavant directement à des ministères, les services ministériels déconcentrés fusionnés dans les DDT ont subi, avec la RéATE, un mouvement de « préfectoralisation », c'est-à-dire un rapprochement renforcé avec les préfetures de région et de département, qui a souvent été vécu comme une perte d'autonomie et un déclasserment (*ibid.*). La mise en œuvre du programme Action cœur de ville semble réactiver ces enjeux de concurrence avec les préfetures. L'indétermination du rôle des DDT dans la mise en œuvre de cette politique publique est en effet vécue comme une remise en cause de la position acquise par ces équipes dans la mise en œuvre des PNRU et NPNRU. Ces témoignages permettent de souligner que l'implication des équipes des anciennes Directions départementales de l'équipement dans le PNRU⁴⁶⁵ a sans doute constitué un élément de continuité et de stabilité dans leurs pratiques professionnelles malgré la RéATE et la fusion de ces services au sein des DDT en 2010. Dans ce cadre, le PNRU aurait permis aux agents rencontrés de clarifier leur positionnement dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques, en accroissant leur légitimité et en délimitant clairement leur rôle et leurs relations avec les préfetures départementales. Si le PNRU a été présenté comme un aboutissement dans la marginalisation des services départementaux de l'État (Epstein, 2013b), les propos recueillis au sein des DDT suggèrent plutôt que ce programme a contribué à construire un positionnement vis-à-vis des préfetures départementales, aujourd'hui menacé par l'indétermination du rôle des DDT dans le pilotage d'ACV.

Ces tensions entre DDT et préfetures départementales rendent certainement l'accès à une expertise d'État sur l'aménagement et l'habitat plus difficile pour les villes ACV, et compliquent la mise en œuvre de cette politique publique. On peut aussi faire l'hypothèse que cette concentration du suivi du programme ACV sur les services préfectoraux a des effets sur la dynamique de diversification des financements mobilisés par les villes. Les entretiens réalisés en DDT ont montré certaines habitudes dans les pratiques professionnelles des agents rencontrés, qui considèrent par exemple la transmission d'informations sur les offres des partenaires du programme et les appels à projets européens, régionaux ou proposés par diverses administrations comme une partie importante de leurs missions. Ce positionnement fait écho à d'autres travaux sur l'administration et l'évolution du rôle de certains agents des services déconcentrés de l'État vers des métiers plus généralistes et de coordination suite à la décentralisation (Aggeri et Pallez, 2003 ; Nay et Smith, 2002). Le suivi du programme par les

⁴⁶⁵ Qui a été lancé en 2003, soit 5 ans avant la RéATE et la création des DDT. Les Directions départementales de l'équipement sont alors impliquées dans le suivi du PNRU, avant d'être fusionnées, en 2008, avec d'autres services déconcentrés ministériels, pour devenir des DDT.

services préfectoraux semble en revanche orienté prioritairement vers le fléchage et la gestion des subventions d'État, plutôt que vers la coordination et l'animation d'un réseau d'acteurs et de financeurs. Lors des deux entretiens en préfecture départementale, les partenaires du programme sont ainsi rarement mentionnés, tout comme l'objectif de faciliter la diversification des financements mobilisés par les villes. D'autres préoccupations et avantages du programme sont mis en avant, systématiquement liés aux questions de gestion des subventions d'État. Cette focalisation s'explique sans doute par le fait que l'un des rôles de la préfecture est de répartir les fonds de la DETR et de hiérarchiser et transmettre au niveau régional les demandes de financements par la DSIL et le FNADT. Le manque de temps et de moyens humains pourrait conduire à focaliser le suivi du programme vers ces questions de subventions. Cette posture plus gestionnaire des agents de la préfecture pourrait donc en partie expliquer la lenteur de la mise en place des partenariats entre les villes ACV, la BDT et Action logement, mais resterait à confirmer par une enquête plus approfondie.

2.2.3. Une organisation autour des services préfectoraux départementaux qui nuit à la pleine intégration des enjeux d'habitat dans la mise en œuvre du programme

Cette position secondaire des DDT dans le suivi du programme pose également des problèmes de coordination avec l'Anah, qui pourraient entraver la mise en place de dispositifs complexes d'amélioration de l'habitat privé dans les villes ACV. Cette agence déploie son intervention vers le niveau local en s'appuyant sur les DREAL (Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement services déconcentrés du ministère de la Transition écologique) et les services départementaux de l'État. Le préfet de département est délégué de l'Anah et les services habitat des DDT sont chargés du pilotage des dispositifs de l'agence et de l'attribution des aides⁴⁶⁶. Le manque de coordination entre préfecture et DDT peut donc avoir des effets sur la diffusion des informations sur les dispositifs d'aides de l'Anah mobilisables dans le cadre du programme ACV. Dans les cas où la DDT est investie dans le programme, tous ses services ne sont pas associés. D'après un agent du siège de l'Anah, les services aménagement et habitat des DDT communiquent peu, et il est rare qu'un agent du service habitat et un agent du service aménagement puissent suivre le déploiement du programme ensemble dans chacune des villes :

« Après, la difficulté, elle est liée aux réductions d'effectifs que subissent les services de l'État depuis de nombreuses années. Et localement, il y a des choix qui sont faits, justement, entre la préfecture et la DDT, pour orienter le pilotage ou le suivi avec la collectivité de tel ou tel programme. Et c'est compliqué localement de pouvoir avoir systématiquement deux services de la DDT qui vont suivre un même programme. Aujourd'hui, il y a quand même beaucoup de politiques, beaucoup de programmes différents qui sont mis en place. Entre Territoires d'industrie, Petites villes de demain, Action cœur de ville, et nous on a Initiative copro, on va avoir le NPNRU... Il y a quand même beaucoup de politiques différentes qui ont toutes... Elles s'interfaçent, en fait sur les territoires. Une collectivité va pouvoir travailler aussi les différents axes. Mais, en tous cas, les services de l'État n'ont pas les moyens, aujourd'hui, de mettre plusieurs personnes en référent sur une thématique. »

⁴⁶⁶ Remarque : certains EPCI et départements peuvent également gérer l'attribution des aides de l'Anah, au titre des délégations des aides à la pierre.

Le manque d'effectifs empêche l'implication d'agents de différents services de la DDT, aux compétences complémentaires, dans le suivi du programme. Dans ce cadre, le suivi repose sur un principe de coordination entre les services, qui est souvent difficile à réaliser. Dans le cadre de l'enquête, le suivi d'ACV de deux DDT sur les quatre étudiées semble peu orienté vers le service habitat. Dans ces deux cas, c'est le service aménagement et des délégués territoriaux de la DDT (agents généralistes souvent affectés en sous-préfecture) qui assurent une présence en comité de pilotage et/ou interagissent ponctuellement avec les villes ACV. Pour les deux autres cas, ce sont des agents du service habitat qui sont investis dans le suivi du programme et l'appui technique. Dans ce cadre, les agents des unités spécialisées dans l'amélioration de l'habitat et les aides de l'Anah doivent en principe faire circuler des informations et se coordonner avec les agents en relation avec les villes ACV. Cette coordination semble néanmoins difficile et compliquée par le manque de personnel. Pour cet agent de l'Anah centrale, cette coordination est très imparfaite et pourrait avoir des effets négatifs sur le recours à certains dispositifs :

« Les services habitat en DDT ne sont pas les plus ... heu... les plus impliqués sur le programme ACV. Au niveau local, le programme ACV, souvent il est suivi par la préfecture ou par le service aménagement de la DDT. (...) Ce qui nous pose, nous, quand même, une vraie problématique sur l'articulation entre les services au niveau local et sur la bonne intégration des enjeux habitat, la bonne connaissance aussi des outils... Parce que dans les services aménagement en DDT, ils ne connaissent pas non plus hyper bien les outils de l'Anah. Et nous, on a, quand même, constaté que quelques villes où on identifie des enjeux en matière d'intervention sur l'habitat privé, il y a un certain nombre de villes qui ne se sont pas saisies de ces outils-là, et qui sont très peu ambitieuses sur le volet habitat dans leurs projets ACV. »

Des difficultés de coordination sont donc observables, et étroitement liées à un contexte de réduction continue des effectifs des administrations territoriales de l'État, en particulier au niveau départemental (Bezes et Le Lidec, 2016 ; Cour des comptes, 2022 ; Poupeau, 2011), qui se poursuit en même temps qu'une multiplication des politiques nationales spatialisées depuis 2017. À ces blocages s'ajoutent ceux liés à l'articulation entre services régionaux et départementaux, qui semblent encore jouer en défaveur de l'intégration des services habitat des DDT au programme ACV. Alors que l'Anah favorise un pilotage déconcentré de ses dispositifs au niveau des DREAL, les SGAR seraient l'interlocuteur privilégié des préfectures départementales et du CGET puis de l'ANCT dans le cadre du programme ACV. Un discours sur la marginalisation des DREAL dans le suivi du programme ACV a ainsi été partagé par plusieurs enquêtés. Des agents du service habitat d'une DDT soulignent avoir eu un accompagnement d'un référent ACV-habitat en DREAL au début du programme, qui avait permis l'organisation de deux séminaires. Cependant, ce suivi s'est arrêté autour de 2020, les laissant sans interlocuteur. Un acteur de l'aménagement impliqué dans le déploiement du programme ACV dans le département 2 souligne également une faible intervention de la DREAL dans sa région, qui crée un manque d'expertise et de diffusion d'informations de fond.

L'entretien réalisé avec deux agents du siège de l'Anah confirme qu'il s'agit d'une situation récurrente, qui rend le déploiement de leur offre dans les villes ACV difficile :

« De fait, eux l'ANCT, ils sont pilote sur ACV donc eux s'adressent au SGAR, aux référents État qui sont plutôt, effectivement, dans les services aménagement. Et même l'ANCT n'a pas cette culture habitat du tout. Ils connaissent mal nos dispositifs. Voilà, ce n'est pas faute de leur en parler, mais il y a aussi cette question des manques d'effectifs, ça clairement. Notamment au niveau DREAL, qui fait que là où certaines DREAL pouvaient avoir encore un rôle d'animation locale, pour par exemple organiser des séminaires ou webinaires ces derniers temps sur le volet habitat d'ACV, auprès des chefs de projet notamment ACV... ça c'est des choses que beaucoup de DREAL ne peuvent plus faire, n'ont plus le temps de faire, et arrêtent de faire pour certaines. On a eu pas mal de DREAL qui se sont dit : 'Bon ben moi, ACV, je n'ai plus le temps, je ne m'en occupe plus'. Donc là on a un peu des difficultés pour avoir des relais locaux. C'est une forme de recentralisation dans le sens où les interlocuteurs des chefs de projet ACV ça va être soit la DDT, soit ça va remonter très vite à l'Anah centrale, auprès des conseillers territoriaux (...). Donc là c'est effectivement une structuration qui n'est pas forcément évidente aujourd'hui, ce qui donne moins de visibilité sur le volet habitat, alors qu'on est quand même sur un volet absolument essentiel de la revitalisation des centres anciens. »

Agent 1 du siège de l'Anah, 09/09/2021 (Entretien n°79)

Des conséquences de ces difficultés de coordination et d'information des agents des DDT ont pu être saisies lors d'un entretien réalisé au sein d'un EPF, qui souligne le manque de maîtrise de certains dispositifs par ces agents dans le département 1 :

« On lutte parfois pour lancer des procédures de RHI-Thirori, ce qui est absolument absurde. Et on ne lutte pas qu'avec les collectivités, on lutte même avec les délégués de l'Anah au niveau des territoires, qui, la plupart, dans les DDT, sont des agents qui maîtrisent parfaitement les financements type Prime Habiter mieux, donc le financement direct aux propriétaires pour la rénovation énergétique de leur logement, et qui n'ont pour certains jamais monté des dossiers de RHI, et ne savent pas ce qui passera ou pas au niveau de la commission nationale, et ne portent pas les projets. Ça a été notre problème très très régulier dans [département 1] (...) C'est assez flagrant quand on regarde le site de l'Anah, [département 1] c'est le seul département de notre région où il n'y avait pas d'OPAH-RU en cours. (...) Donc, il y a encore du travail au niveau des délégués territoriaux de l'Anah pour qu'ils soient plus souples et plus en mesure d'aider au financement de ces opérations ».

Agent de l'EPF du département 1

Ces difficultés de coordination verticale doivent être mises en perspective avec le fait que le pilotage du programme au niveau régional de l'État paraît assez aléatoire. Lors du lancement du programme, la préfecture de région (SGAR) est un relais privilégié du CGET⁴⁶⁷. Dans la documentation sur le programme, l'idée d'un comité régional d'engagement organisé autour du SGAR et pour faciliter la communication entre différents acteurs régionaux est établie

⁴⁶⁷ Échanges informels lors d'une réunion de suivi de thèse réalisée en juillet 2023.

(Encadré 15). Ces comités régionaux ne sont cependant pas obligatoires et ne sont pas systématiquement mis en place. En Occitanie, un comité d'engagement régional a joué un rôle clé dans le déploiement du programme et s'est réuni régulièrement, alors qu'il n'en existe pas en Centre-Val de Loire. Dans les autres régions, ce type de comité n'a pas été mentionné. On peut faire l'hypothèse que la transformation du CGET en ANCT a eu pour effet de ralentir le suivi du programme au niveau régional, puisque les interlocuteurs clés de l'Agence ne se trouvent plus au niveau des préfetures régionales. La création de l'ANCT institue en effet les préfetures départementales comme interlocuteurs locaux principaux, avec l'attribution au préfet du statut de délégué territorial de l'ANCT. Dans le cadre du programme ACV, les SGAR semblent ainsi souvent investis dans des logiques comptables de suivi et d'octroi de subventions, laissant de côté un rôle de coordination et d'animation du programme à l'échelon régional qui leur avait été initialement associé.

La mise en œuvre du programme Action cœur de ville est ainsi perturbée par des difficultés dans la détermination du rôle de certains services déconcentrés et l'articulation verticale et horizontale entre ces administrations. Ces difficultés semblent largement expliquées par l'intensification du rythme des réformes de l'administration territoriale de l'État (Barrier, Pillon et Quéré, 2015 ; Bezes et Le Lidec, 2016 ; Cour des comptes, 2022), qui créent des situations fragiles au sein de ces services, dont les effectifs se réduisent, tandis que les missions qui leurs sont assignées et leurs interlocuteurs privilégiés ne cessent d'évoluer sous l'effet de l'enchaînement des réformes. Les recompositions du secteur public sous l'effet des politiques de rationalisation et d'austérité provoquent donc des difficultés de coordination au sein des administrations, qui complexifient la mise en œuvre du programme Action cœur de ville. Ces difficultés de coordination semblent aussi pouvoir se comprendre au regard des dynamiques propres au secteur des aides à l'entretien du parc d'habitat privé, qui est en pleine restructuration (Idt et al., 2021). Le champ de la rénovation énergétique de l'habitat s'est notamment structuré en parallèle de la mise en place des programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain. En 2021, le budget de l'Anah a ainsi été quasiment doublé dans le cadre du soutien au financement du dispositif Ma Prime Rénov', qui a par exemple été soutenu financièrement par un abondement issu du budget de l'État de 710 millions d'euros. Le champ traditionnel de l'amélioration de l'habitat ancien semble donc concurrencé par celui de la rénovation énergétique de l'habitat, qui fait l'objet d'investissements publics massifs. La mise en place de nombreux autres dispositifs de financements (appels à projets, expérimentations, etc.) complexifie ce champ d'action publique, et participe à un cloisonnement entre aides énergétiques et aides pour l'amélioration de l'habitat ancien (*ibid.*). Certaines difficultés de coordination dans le cadre du programme ACV pourraient s'expliquer par ces évolutions et par la priorisation du déploiement de ces aides à la rénovation énergétique. Les agents spécialistes de l'habitat privé au sein des services déconcentrés privilégieraient alors l'accompagnement des collectivités pour ce type d'aides plutôt que pour des procédures d'amélioration de l'habitat privé dégradé menées dans le cadre d'ACV.

En organisant un suivi déconcentré autour des préfetures départementales, parachevé par la création de l'ANCT, le programme ACV prend ainsi le contrepied de plusieurs années de régionalisation des administrations territoriales de l'État (Bezes et Le Lidec, 2016 ; Poupeau,

2011). Cette départementalisation de la mise en œuvre d'ACV crée des difficultés organisationnelles et de transversalité interministérielle, pénalisantes pour le déploiement des dispositifs d'amélioration de l'habitat ancien de l'Anah. Le suivi déconcentré du programme ACV intervient aussi après près de 15 ans de réduction continue des effectifs de l'administration territoriale de l'État (Bezes et Le Lidec, 2016 ; Cour des comptes, 2022), ce qui n'est pas sans effet sur les capacités de suivi et d'animation du dispositif par ces services déconcentrés. Au niveau des préfetures départementales, les missions d'instruction des demandes de subventions semblent prendre le pas sur celles d'animation et de coordination des services interministériels départementaux. Dans ce cadre, l'articulation avec les DDT est parfois difficile. Lorsqu'un appui technique est proposé par ces administrations, celui-ci semble néanmoins fortement contraint par le manque d'effectifs et de coordination entre services. Ces résultats suggèrent donc une limitation structurelle des capacités de l'administration territoriale de l'État à piloter la mise en œuvre de ce programme. Celle-ci pourrait expliquer la lenteur du processus de diversification des financements observée précédemment (2.1), ainsi que le maintien de difficultés au sein des collectivités ou des EPCI pour se saisir de dispositifs complexes de résorption de l'habitat privé dégradé ou vacant (1.2.2).

L'analyse des modalités de mise en œuvre de cette politique publique par les services de l'État et les partenaires au niveau local a fait ressortir les limites des possibilités de financements et d'accompagnement technique des élus et agents des villes ACV par ces différents acteurs. Dans certains cas, Action cœur de ville apparaît donc davantage comme un ensemble de ressources financières et opérationnelles disponibles, mais dont les gouvernements urbains et les acteurs de l'aménagement doivent se saisir avec un faible accompagnement. La circulation des informations sur l'intérêt et les principes d'usage de ces ressources depuis le niveau central de l'État et des partenaires du programme vers le niveau local est rendue difficile pour différentes raisons. Du côté de la BDT et d'Action logement, le pilotage de la mise en œuvre du programme en interne crée des changements des pratiques professionnelles qui sont longs à mettre en œuvre et géographiquement contrastés. Du côté de l'État, le pilotage s'organise autour de services départementaux disposant de peu d'effectifs disponibles et avec des articulations insuffisantes avec le niveau régional, à contre-courant des modalités de mise en œuvre des politiques publiques instituées depuis la RéATE. Ce retour à une mise en œuvre des politiques publiques départementalisées contraint les services déconcentrés à une adaptation à des changements organisationnels incessants de l'administration territoriale de l'État, et crée des difficultés importantes dans le déploiement des dispositifs proposés par l'Anah.

Certains résultats suggèrent aussi l'inadaptation des ressources financières proposées dans le programme pour répondre aux difficultés rencontrées dans les centres-villes de certaines villes moyennes. Dans les centres-villes les plus dévalorisés au point de vue immobilier, concentrant des populations pauvres et un taux de vacance du commerce et des logements élevés, les logiques de financement d'Action logement et de la BDT semblent inadéquates, tandis que les subventions d'État sont insuffisantes et trop peu orientées vers l'enjeu de résorption de logements vacants et dégradés. Dans ces secteurs peu attractifs pour les investissements privés, les logiques d'investissement de la BDT sont en effet fréquemment bloquées en l'absence de co-investisseurs. Les subventions d'Action logement sont soumises à la prise en charge de

l'opération par un investisseur privé ou un acteur du logement social. Dans ce cadre, les financements d'État sont largement sollicités, mais ils sont insuffisants par rapport aux besoins. Les subventions de l'Anah sont quant à elles soumises à la maîtrise des dispositifs par les collectivités, rendue incertaine par les difficultés d'intervention et de coordination des services de l'administration territoriale de l'État. Ces contraintes rendent donc la mobilisation du budget de la collectivité et de son EPCI décisives pour la conduite de stratégies de revitalisation du centre-ville, et soumettent l'appropriation des différentes ressources d'ACV aux capacités d'action politique locales.

Conclusion du chapitre 8

Le programme ACV renforce les ressources potentiellement disponibles pour la revitalisation des centres-villes des villes moyennes. Pour autant, il s'appuie sur une diversification des financements induisant des effets sélectifs inévitables, qui sont difficilement compensés par des subventions ou un accompagnement technique de l'État. Les nouveaux outils opérationnels proposés pour lutter contre la dégradation de l'habitat créent une dynamique de mise à l'agenda de ces enjeux dans les villes moyennes ciblées. Pour autant, les projets et réalisations envisagés risquent de se heurter à des difficultés de financements et techniques, auxquelles les villes et EPCI les mieux armés en ressources relationnelles (EPF, acteurs de l'économie mixte, organismes de logements sociaux) et institutionnelles seront plus à même de répondre que les autres. Dans ce cadre, les effets de cette politique en matière de correction des disparités et d'amélioration du cadre de vie dans les villes moyennes les plus fragiles semblent difficiles à prévoir.

Alors que les circuits de financements et les dispositifs opérationnels ont été fortement renouvelés avec la mise en place d'ACV, la sélectivité spatiale de cette politique publique semble étroitement liée à sa mise en œuvre, qui repose sur un pilotage déconcentré et sur des partenariats. L'analyse de l'intervention des services d'Action logement et de la Banque des territoires a en effet montré comment les processus d'intermédiation des politiques publiques pouvaient favoriser l'appropriation des dispositifs dans certaines villes au détriment d'autres. De manière similaire, l'étude des problèmes de coordination et de pilotage au sein des services déconcentrés a donné à voir l'instabilité provoquée par les réformes de l'administration territoriale de l'État, qui rendent la participation de certains agents à la mise en œuvre du programme difficile. Dans ce cadre, l'ajustement et la compensation d'effets sélectifs liés à l'intervention inégale d'Action logement et de la Banque des territoires ne peuvent être menés dans de bonnes conditions. L'analyse « par le bas » de la mise en œuvre de cette politique nationale spatialisée a donc permis de mettre en lumière ses faibles capacités à constituer une « nouvelle donne » pour les villes moyennes en déprise.

Conclusion de la partie 3

Le programme Action cœur de ville s'est construit dans un contexte de médiatisation des enjeux d'inégalités territoriales. Les effets négatifs de certaines réformes du secteur public et des politiques d'austérité adoptées depuis la crise de 2008 ont été fortement mis en cause pour expliquer ces inégalités. Plus largement, on peut dire que la mise à l'agenda des difficultés des villes moyennes est intervenue dans le contexte du « néolibéralisme tardif », marqué par une crise de légitimité des États. Celle-ci est observable dans différents pays européens et se traduit par une montée de mouvements de contestations (Béal, 2023 ; Della Porta, 2017 ; Dijkstra, Poelman et Rodríguez-Pose, 2020). Le programme Action cœur de ville constitue une forme de réponse à ces enjeux, et concourt à une tentative de relégitimation de l'intervention territoriale de l'État. Son élaboration est marquée par des contraintes budgétaires fortes, qui sont contournées par différents moyens : diversification des sources de financements et intermédiation de la mise en œuvre du programme avec la participation d'Action logement et de la Banque des territoires, déconcentration et suivi du programme au niveau local de l'État. Ces choix permettent de renforcer les ressources financières et opérationnelles potentiellement à disposition des acteurs locaux des villes moyennes. En ce sens, le programme ACV peut constituer une « nouvelle donne ».

Cependant, sa mise en œuvre se heurte à différents obstacles, qui semblent favoriser la sélectivité spatiale de cette politique publique. Ces difficultés sont à mettre en lien avec des décennies de réformes et d'affaiblissement des services déconcentrés de l'État, ainsi qu'avec l'inadéquation de l'offre des partenaires financiers à certains contextes territoriaux. Dans ce cadre, l'appropriation des dispositifs opérationnels et de financements mis en place avec ce programme sont fortement tributaires des capacités d'action politique locales de chaque ville ou d'un contexte territorial plus ou moins attractif aux investissements privés. Action cœur de ville est donc une politique nationale spatialisée dont toutes les villes ne peuvent pas également tirer parti, ce qui la situe plus en continuité avec les politiques de compétitivité et de différenciation territoriale qu'avec celles de redistribution et de correction des inégalités territoriales (Brenner, 2004).

Conclusion générale

Reflétant à la fois une catégorie d'action politique permettant d'atteindre une armature urbaine équilibrée et des villes d'un certain rayonnement et poids démographique, les villes moyennes ont constitué des espaces en pleine expansion dans la période fordiste, où elles constituent des espaces de développement stratégiques au point de vue économique et des politiques d'aménagement (chapitre 1). La crise du fordisme bouleverse la position de ces villes dans les systèmes productifs et politiques en cours de restructuration et pourrait contribuer à expliquer les situations de déprise de certaines de ces villes (chapitre 2). Dans le même temps, ces situations de déprise doivent aussi être abordées au regard de recompositions régionales produites par ces restructurations, à l'exemple du déclin industriel du quart nord-est ou du développement du sud-ouest. Enfin, l'hétérogénéité des configurations locales des villes moyennes implique que ces transformations se « sédimentent » (Vandermotten, Marissal et Van Hamme, 2014a) et se traduisent de manières multiples et singulières. Durant la période fordiste, les modalités de développement des villes moyennes varient en effet selon plusieurs paramètres. Autrement dit, des « configurations locales » propres à chaque ville interagissent avec le système économique et politique en place. Les spécialisations économiques antérieures de ces villes et la présence de gisements influencent par exemple le développement d'industries fordistes dans des logiques de branche, tandis que les politiques d'aménagement elles-mêmes diffèrent selon les localisations des villes moyennes, à l'exemple des investissements publics massifs dans le développement touristique, qui ont pu concerner certaines villes du littoral languedocien. De la même façon que le régime d'accumulation fordiste n'a pas transformé les fonctions économiques ou résidentielles de l'ensemble des villes moyennes de façon univoque, sa crise s'est traduite de diverses manières selon les multiples configurations locales des villes moyennes et leurs trajectoires dans la période fordiste. Ceci s'illustre dans la grande diversité des trajectoires et formes de déprise urbaine des villes moyennes, qui a été mise en évidence par un travail d'analyse et de typologie de données quantitatives (chapitres 3 et 4). Si des points communs entre villes moyennes rappellent que ces situations sont étroitement liées à des inégalités interurbaines, des situations très contrastées s'observent entre villes moyennes, souvent en fonction de la localisation dans une région particulière.

Les villes moyennes en déprise constituent des contextes d'action particuliers pour les politiques urbaines, propices à des difficultés ou blocages pouvant contribuer à éclairer la compréhension des processus de fragilisation observés dans ces villes (Partie 2). L'étude des modèles de politiques urbaines mobilisés par les acteurs politiques locaux a montré des spécificités dans les mouvements de convergence des politiques urbaines des villes moyennes, mais a aussi permis de constater que les politiques d'attractivité et les objectifs de croissance constituent des références centrales dans ces villes (chapitre 5). Les difficultés ou blocages observés dans l'opérationnalisation de ces modèles ont été abordés à l'aune de la notion de capacité d'action politique (chapitre 6). Dans cette perspective, chaque ville présente des capacités d'action politique locales dépendant de ressources variées. La démarche de comparaison des ressources mobilisées pour conduire les politiques urbaines à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne a montré que les villes étudiées sont confrontées à des limitations ou à une inadaptation de

certaines ressources. Ce résultat suggère que les villes moyennes en déprise auraient en commun d'être contraintes dans la conduite des politiques urbaines, alors même que ces politiques pourraient contribuer à résoudre certaines difficultés rencontrées dans ces villes. L'étude de ces différentes contraintes structurelles a permis de montrer que certaines transformations et réformes du secteur public ont des effets sur les capacités d'action politique locale, ce qui a éclairé l'articulation entre les échelles d'analyse. Au-delà de ces limitations structurelles, les capacités d'action politique locales des quatre villes étudiées sont inégales, ce qui semble s'expliquer par des jeux politiques locaux, ou par la présence/absence de ressources particulières pour des raisons historiques ou plus contingentes. Les liens entre les trajectoires de déclin socio-éco-démographique et la faiblesse des capacités d'action locales sont parfois étroits, mais ne sont pas systématiques. Au total, ces analyses ont permis d'approfondir la compréhension de l'articulation de processus politiques globaux, nationaux et locaux pouvant contribuer à expliquer des situations de déprise urbaine dans les villes moyennes.

L'annonce du programme Action cœur de ville a été étudiée comme un événement pouvant potentiellement contribuer à mettre un terme à certains processus politiques contribuant aux situations de déprise urbaine, en constituant une « nouvelle donne » pour les villes moyennes (partie 3). L'analyse de l'émergence du programme (chapitre 7) puis de sa mise en œuvre (chapitre 8) a permis de saisir ses spécificités et ses effets possibles sur les politiques urbaines des villes moyennes. En s'adressant aux villes moyennes tout en composant avec les injonctions à l'austérité budgétaire, le programme Action cœur de ville constitue une forme de politique nationale spatialisée très particulière, qui a contribué à renouveler les ressources disponibles dans ces villes pour conduire des stratégies de revitalisation du centre-ville. Pour autant, certaines caractéristiques de cette politique, qui ne renoue pas avec des logiques redistributives, l'empêchent de contribuer plus largement à répondre aux besoins des villes moyennes les plus fragiles.

Au-delà de ces constats, quatre résultats principaux peuvent être détachés des analyses de la déprise urbaine des villes moyennes et de ses dimensions politiques proposées jusqu'ici. On revient sur ces résultats dans les sections suivantes, en soulignant pour chacun les limites et pistes de prolongements possibles.

Qualification des processus de fragilisation et des situations de déprise des villes moyennes

L'analyse de données quantitatives sur les trajectoires économiques, démographiques, immobilières et sociales des villes moyennes et de leurs combinaisons a permis de mieux décrire les processus de déclin et les formes de déprise concernant les villes moyennes. Les choix méthodologiques opérés visaient à explorer à la fois la spatialisation des trajectoires à l'intérieur des aires urbaines et leur déroulement temporel, ce qui a permis d'affiner la compréhension des processus de déclin affectant certaines villes moyennes. Le niveau d'analyse infra aire urbaine a montré l'hétérogénéité interne des agglomérations des villes moyennes, dont les communes centres, les banlieues et couronnes connaissent des évolutions différenciées. L'analyse des trajectoires de ces morceaux de ville (les « tranches d'aires urbaines ») au fil du temps a mis au jour la grande fréquence des trajectoires heurtées et fluctuantes. L'évolution démographique ou

de l'emploi d'une ville ne s'apprécie ainsi pas uniquement en observant des processus de déclin ou de croissance continus. Ce point a fait évoluer mon appréciation de la notion de « déprise urbaine », qui était considérée au départ avant tout comme une situation résultant de la conjonction de processus de déclin. On a en effet constaté que des trajectoires fragiles plurielles pouvaient conduire à des situations de déprise.

Près d'un tiers des villes moyennes sont marquées par des configurations dans lesquelles la commune centre présente des trajectoires de déclin ou de fragilité démographique, immobilière et sociale, tandis que la banlieue et la couronne connaissent des évolutions plus favorables. Ce profil de déprise, qu'on a nommé « fragilités de la commune centre », pourrait être étroitement lié à des processus de déclin ou de fragilisation des centres-villes, des faubourgs ou des quartiers de grands ensembles des villes centres des villes moyennes. Les profils de déprise mixte constituent quant à eux des formes de déprise urbaine plus rares (14% des villes moyennes), et jusqu'ici peu documentées. Hétérogènes, ces villes ont en commun de connaître des trajectoires contrastées : par exemple, une croissance démographique et une trajectoire sociale favorables, mais des trajectoires fragiles du point de vue immobilier et économique, ou encore une décroissance démographique et de l'emploi, mais des trajectoires plus favorables à d'autres points de vue. Ces formes de déprise atypiques sont l'exemple de l'absence de corrélation systématique entre trajectoires démographiques, économiques, sociales et immobilières, qui ne suivent pas nécessairement les mêmes dynamiques.

Ces résultats illustrent la diversité des trajectoires et des configurations de déprise des villes moyennes. Pour autant, les méthodes employées présentent des limites et on peut esquisser de nombreux prolongements possibles. Concernant les niveaux d'analyse, l'usage des tranches d'aires urbaines a permis d'explorer à la fois le niveau inter et intra-urbain. Un découpage plus fin pourrait éclairer d'autres questionnements soulevés sur l'hétérogénéité interne aux communes centres, banlieues et couronnes. En particulier, une analyse plus fine, intra commune centre pourrait renseigner sur les quartiers les plus fréquemment concernés par les processus de dégradation du tissu urbain et de fragilisation sociale pour le profil de déprise « fragilité de la commune centre ». Ces villes sont-elles majoritairement concernées par des processus de dévitalisation du centre-ville, ou bien ces fragilités sont-elles avant tout à mettre en lien avec la présence d'un quartier de grand ensemble de logements sociaux dans la ville centre ? Cette perspective constitue néanmoins un défi méthodologique important.

Un prolongement plus facilement réalisable serait d'étudier la dimension raciale des processus étudiés. Cette dimension de la déprise urbaine et plus généralement des processus de déclin urbain a été sous-étudiée en France, alors qu'elle est au cœur de travaux américains sur des villes connaissant des dynamiques similaires à celles étudiées dans la thèse. De telles analyses pourraient approfondir la compréhension des restructurations économiques et sociales contemporaines en interrogeant l'importance de la dimension raciale. La concentration de populations pauvres dans certains espaces urbains peut-elle se comprendre au regard de processus de stigmatisation et de ségrégation de minorités racisées ? Dans ce cas, le mouvement de périurbanisation de certaines villes moyennes a-t-il des points communs avec les formes de suburbanisation des classes moyennes et aisées blanches observées dans d'autres villes du monde ?

Le troisième prolongement de ces analyses concerne la mise à jour de ces données pour la période post-covid. Des travaux récents produits par l'Insee ainsi que ceux des nombreux chercheurs ayant participé au programme « Exode urbain » coordonné par le PUCA visent à étudier l'existence de recompositions des mobilités résidentielles depuis la crise sanitaire. Des enquêtes qualitatives menées dans le cadre du programme « Exode urbain » ont par exemple permis d'identifier le profil de nouveaux arrivants dans différents terrains d'étude, essentiellement des territoires ruraux (Collet, Delage et Rousseau, 2023). Dans le cadre de ce programme, mais aussi au sein de l'Insee ou du pôle Datar de la Région Nouvelle-Aquitaine, des méthodes quantitatives ont été utilisées pour tenter de saisir des recompositions éventuelles dans les origines et destinations des mobilités résidentielles depuis la crise sanitaire. En l'absence de données consolidées du recensement ou de l'échantillon démographique permanent, des données sur les réexpéditions de La Poste (Kabla-Langlois et Martin, 2023 ; Milet, Maisetti et Simon, 2022), issues des bases de données des adresses des cartes grises (RSVERO) (Kabla-Langlois et Martin, 2023) ou d'inscription dans les écoles (Bouba-Olga et Fouqueray, 2022) ont été mobilisées pour estimer les éventuelles évolutions des mobilités résidentielles depuis la crise sanitaire. Un travail sur les évolutions du marché immobilier suite à la crise sanitaire a également été réalisé dans le cadre du programme Exode urbain, en mobilisant des données issues de sites d'annonces immobilières comme Le Bon coin, Meilleurs agents ou Se loger (Breuillé, Le Gallo et Verliac, 2022). Les analyses proposées par l'Insee (Kabla-Langlois et Martin, 2023), qui croisent deux sources de données (La Poste et RSVERO) pour estimer les recompositions des mobilités résidentielles dans les dernières années, suggèrent un renforcement du déficit migratoire francilien et des régions Hauts-de-France et Grand Est, tandis que d'autres régions attractives avant la crise du Covid-19 ont vu leur excédent migratoire se renforcer (Bretagne, Corse, Nouvelle Aquitaine, Occitanie). L'approche interurbaine par analyse des soldes migratoires estimés des villes selon leur poids démographique suggère un renforcement de l'accroissement migratoire pour les villes moyennes, plus important encore pour les petites villes, alors que le solde migratoire des plus grandes villes se réduit (*ibid.*). Ces données donnent donc à voir un prolongement de structures régionales préexistantes, où les régions littorales concentraient les excédents migratoires tandis que le quart nord-est constituait un secteur déficitaire (Haran, Garnier et Baccaïni, 2018). Dans le même temps, un regain de l'attractivité migratoire des villes petites et moyennes pourrait avoir été provoqué par la crise sanitaire, qui aurait favorisé les désirs de quitter les grandes villes parmi les ménages mobiles. Ce type de mouvement migratoire pourrait induire des recompositions sociales, démographiques et immobilières de certaines villes moyennes, qu'il faudrait étudier à l'aide des données de recensement lorsque celles-ci seront disponibles. Pour autant, les données d'estimation sur ces mouvements migratoires soulignent qu'ils confortent également les processus de périurbanisation (Kabla-Langlois et Martin, 2023), ce qui laisse penser que ces mobilités pourraient renforcer les contrastes centre-périphéries des villes moyennes, et donc conforter certaines formes de déprise déjà observées dans cette thèse.

La déprise urbaine des villes moyennes : effets régionaux, effets taille et articulation des échelles

L'approche théorique des transformations sociales, de l'économie et des politiques publiques contemporaines proposée a permis de poser la crise du fordisme comme un déclencheur de restructurations et de changement de régime d'accumulation, et ainsi de clarifier les relations entre systèmes productifs, politiques publiques, structures sociales et espace. Les villes moyennes sont considérées, grâce à ce cadre théorique, comme des territoires d'expansion du fordisme, dont la place est remise en cause par les restructurations advenues depuis les années 1970. La crise d'un régime et ses restructurations contribuent alors à des recompositions spatiales multiples incluant le déclin de certains territoires, dans une interprétation assez classique des travaux de géographie critique s'inspirant d'approches régulationnistes. Il faut néanmoins noter que l'un des facteurs décisifs de déprise urbaine réside dans une forme d'urbanisation qui a émergé durant la période fordiste et a poursuivi son développement avec une continuité remarquable depuis le milieu du 20^e siècle : la périurbanisation. Ce point rappelle que des processus au long cours contribuent à la déprise urbaine, qui n'est pas seulement le résultat de crises ou ruptures brutales.

La périurbanisation est apparue comme un mode d'urbanisation central dans la compréhension des processus de déprise urbaine à différentes occasions dans la thèse. La description des situations de déprise par des méthodes d'analyse de données quantitatives (chapitre 3) a montré, comme je le soulignais précédemment, la fréquence des configurations de déprise où centres et périphéries des aires urbaines connaissent des dynamiques opposées. Ce résultat a été interprété comme étroitement lié au phénomène de périurbanisation, qui favoriserait un déclin démographique, une fragilisation sociale et une dégradation immobilière du centre par le développement d'espaces résidentiels attirant la population en périphérie des villes. Cette spécificité des villes moyennes est partagée avec les petites villes. On a ainsi fait l'hypothèse que ces contextes urbains non métropolitains ont en commun de connaître plus rarement que les grandes villes des processus de gentrification et de réinvestissement des centres par les catégories aisées. Ces dynamiques de réinvestissement ont été interprétées dès les années 1980 comme étroitement liées à de nouvelles fonctions économiques établies dans ces espaces centraux et à des politiques urbaines de renouvellement urbain et de conversion du patrimoine industriel en friche (Soja, 1989, chap.7 ; Swyngedouw et Kesteloot, 1988). Les travaux plus récents soulignent également le poids des logiques de financiarisation de l'immobilier dans ces dynamiques (Guironnet, 2017 ; Halbert, Henneberry et Mouzakis, 2014). Les résultats sur les trajectoires démographiques, immobilières et sociales des communes centres, banlieues et couronnes des villes petites et moyennes suggèrent assez nettement l'existence d'effets de taille dans ces processus, qui semblent spécifiques aux plus grandes villes. Ainsi, la périurbanisation pourrait alimenter des processus de déclin dans les villes petites et moyennes, car elle y est plus rarement doublée d'un mouvement de réinvestissement du centre. Les effets différenciés de ce processus selon la taille des villes pourraient ainsi expliquer des effets de taille dans les dynamiques démographiques, immobilières et sociales des villes.

Les enquêtes sur les politiques urbaines de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne ont contribué à approfondir l'analyse du processus de périurbanisation et de ses spécificités dans le contexte des villes moyennes (chapitre 6). L'étalement urbain est apparu comme une forme

d'urbanisation dépendant étroitement de facteurs politiques communs aux villes moyennes. Le fonctionnement des communautés d'agglomération, forme d'intercommunalité la plus répandue dans les villes moyennes, pourrait en effet contribuer à expliquer les difficultés à maîtriser l'étalement urbain dans ces villes. Dans les conseils communautaires, le poids des communes centres est souvent mécaniquement restreint du fait du grand nombre de petites communes périphériques peu peuplées, bénéficiant chacune d'un représentant. Ces logiques de répartition des sièges au conseil communautaire compliquent la mise en place d'une politique d'aménagement intercommunale de limitation de l'étalement urbain et de renforcement du centre, en raison du nombre élevé de conseillers communautaires issus de communes périphériques en capacité de faire front contre les intérêts des élus de la commune centre. La forme et le fonctionnement des EPCI des villes moyennes sont ainsi défavorables à la représentation des intérêts des villes centres. Il faut souligner que le retour des villes moyennes à l'agenda politique national n'a pas fait évoluer ce point, puisque, si la création d'un statut d'EPCI spécifique à ces villes a été envisagée un temps, elle a ensuite rapidement été abandonnée (chapitre 7). Ces normes, associées aux réformes territoriales qui contribuent à élargir le périmètre des intercommunalités, contribuent donc certainement aux difficultés à impulser des politiques urbaines favorisant un réinvestissement des centres et une maîtrise de l'étalement urbain. Ces difficultés pourraient contribuer à expliquer l'affaiblissement des villes centres observé concomitamment au processus de périurbanisation dans les villes moyennes. Dans ce cadre réglementaire défavorable aux villes moyennes, les capacités d'action politique locales jouent un rôle crucial pour expliquer l'existence de politiques d'aménagement intercommunales parvenant à limiter l'étalement urbain et à consolider le centre de l'agglomération. Les enquêtes sur les politiques urbaines locales ont ainsi montré que l'influence de la ville centre dans les institutions intercommunales dépendait de relations entre élus locaux à un temps t , mais aussi des modalités de construction intercommunale. La mise en place de formes de coopération (district, syndicats mixtes) sur le temps long et autour de la municipalité de la ville centre peut ainsi favoriser une influence plus forte au sein du gouvernement intercommunal. Ces résultats montrent que la périurbanisation est une forme d'urbanisation globale, étroitement liée à des structures sociales, mais qui peut se traduire de multiples façons dans les villes en fonction de réglementations nationales et de configurations politiques localisées, dans une articulation dialectique des échelles et des structures.

L'étude des formes de déprise urbaine a également permis d'identifier des logiques régionales, saisissables dans la répartition spatiale des villes moyennes touchées par des processus de déclin. L'analyse des trajectoires démographiques et d'évolution de l'emploi des villes moyennes a fait ressortir une géographie bien connue, identifiée dans des travaux sur les recompositions régionales françaises provoquées par la désindustrialisation et le développement des modes d'accumulation flexibles dès les années 1990 (Benko, 1993 ; Swyngedouw, 1991) : fragilités du quart nord-est, développement autour des littoraux atlantique, méditerranéen et de certaines métropoles. Les trajectoires des villes moyennes se comprennent donc au regard de logiques régionales aussi bien que d'effets de taille, qui ne s'excluent pas mutuellement. Pour autant, ces schémas régionaux peuvent varier selon les types de trajectoires étudiés. Les analyses des trajectoires immobilières et de fragilisation sociale des villes moyennes donnent à voir des géographies différentes, qui nuancent les schémas précédents. La situation particulière des villes

de l'arc languedocien, très touchées par des trajectoires de déclin ou fragiles dans ces domaines, a pu être éclairée par l'étude de la ville de Narbonne.

Un prolongement possible de cette recherche pourrait être de réaliser d'autres études de cas, qui permettraient de mieux comprendre ces formes de régionalisation dans les trajectoires de fragilité ou de déclin de villes moyennes. De manière plus générale, l'étude de ces logiques régionales devrait être approfondie par des analyses plus poussées des trajectoires immobilières et sociales des villes, faisant appel à d'autres variables que celles utilisées, comme le revenu et les prix immobiliers. Ces analyses complémentaires pourraient permettre de confirmer ces schémas régionaux encore peu documentés.

Les villes moyennes en déprise, contextes particuliers pour l'élaboration et la conduite des politiques urbaines

Les politiques urbaines des villes moyennes sont l'un des sujets centraux abordés dans la thèse. Si ces politiques urbaines ont avant tout été abordées pour éclairer des situations de déprise, leur analyse a permis de contribuer à certains débats plus généraux des études urbaines, un champ de recherche centré avant tout sur les grandes villes. Les études urbaines américaines et européennes font le constat de l'émergence et d'une diffusion internationale sans précédent des politiques urbaines d'attractivité à partir des années 1970. Dès l'émergence de ces politiques, plusieurs travaux insistent sur leur homogénéité et sur les similitudes importantes dans leurs objectifs et réalisations (Demazière et Rodriguez, 1998 ; Harvey, 1989). À partir des années 2000, certains travaux posent le constat d'une accélération et d'une internationalisation dans la standardisation des politiques urbaines (McCann et Ward, 2011 ; Pinson, 2009 ; Reigner, Brenac et Hernandez, 2013). Largement appuyée sur des cas de grandes villes des premiers pays industrialisés, cette littérature a été renouvelée et enrichie par des travaux se focalisant sur des contextes urbains différents comme les villes des Suds (Robinson, 2011) ou les villes en décroissance (Béal et al., 2019 ; Béal et Rousseau, 2014). L'étude des modèles de politiques urbaines des villes moyennes en déprise mobilisés depuis la décentralisation a montré que l'entrepreneurialisation des politiques urbaines et la convergence des modèles d'action se produisent de manière fragmentée et différenciée selon les contextes urbains (chapitre 5). Dans les années 1990, seule Blois développe une stratégie urbaine entrepreneuriale tournée vers la culture, sous l'impulsion de l'équipe municipale de Jack Lang, tandis que des politiques urbaines hybrides mêlant des logiques fordistes d'équipement et de régulation avec des objectifs d'attractivité et de développement économique sont portées à Soissons, Forbach et Narbonne. Ces observations rappellent que l'évolution des politiques urbaines vers des objectifs d'attractivité est progressive et dépendante du contexte local, au sein duquel les ressources politiques à disposition des acteurs locaux semblent être des facteurs clés. Le cas blésois, mais aussi celui de Dunkerque, Valenciennes ou Troyes, sont également des illustrations du fait que les villes moyennes ne sont pas uniquement des lieux de réplication de modèles entrepreneuriaux nés dans les métropoles. Dès la fin des années 1980, des projets de régénération urbaine par la culture, le patrimoine ou les mobilités douces sont en effet menés

dans ces villes, et portés par des maires influents sur la scène politique nationale⁴⁶⁸. La circulation des modèles de politiques urbaines et des logiques entrepreneuriales n'est donc pas uniquement liée à une diffusion hiérarchique des grandes aux petites villes, mais dépend également des capacités d'action politique locales.

À partir des années 2000, les politiques urbaines des quatre villes étudiées prennent plus nettement le tournant de l'attractivité, avec pour objectifs principaux l'impulsion d'une croissance démographique et de l'emploi. Ces objectifs se traduisent par des stratégies et projets urbains visant à la fois un développement économique et résidentiel par l'attraction de ménages favorisés et qualifiés ainsi que la captation d'entreprises. Des modèles de projets urbains classiques sont mobilisés pour atteindre ces objectifs : conversion de friches pour des activités tertiaires ou culturelles, requalification des quartiers de gare ou écoquartiers. On note cependant que ceux-ci sont inégalement appropriés selon les villes étudiées, ce qui suggère que la convergence des modèles de politiques urbaines n'est pas un processus homogène. L'idée d'une standardisation ou d'une réplique en série des modèles d'urbanisme s'est certainement imposée dans le champ des études urbaines du fait d'un biais en faveur des grandes villes. L'étude des villes moyennes fournit au contraire des exemples de villes où très peu de politiques urbaines sont conduites, ou bien où des modèles sont reproduits, mais largement réorientés et réinterprétés. L'étude des stratégies de revitalisation du centre-ville a également montré que certains modèles sont juxtaposés et appropriés pour répondre à des enjeux locaux, et circulent selon des canaux spécifiques, entre villes moyennes. On a ainsi pu attester d'un mouvement de convergence des modèles et d'une adoption des objectifs d'attractivité dans les villes moyennes, tout en soulignant que ces villes ne constituent pas uniquement des lieux de réplique à l'identique de modèles métropolitains.

La mise en œuvre de ces modèles dans les villes moyennes en déprise peut susciter des difficultés (chapitre 6). Dans les villes ayant perdu une masse d'emplois ou de population significative comme à Soissons ou Forbach, la production d'une offre de locaux d'activité ou de logements dans des friches suscite des blocages multiples. Les projets ne sont parfois pas réalisés ou achevés. Ils sont ainsi loin de produire les effets escomptés : dans ces exemples, les logiques d'attractivité ne contribuent pas à infléchir les trajectoires démographiques et/ou économiques locales, car elles posent des problèmes ne permettant pas aux projets d'être menés à leur terme. Ces résultats confortent les constats de travaux sur l'inadéquation des politiques urbaines d'attractivité au contexte des villes en décroissance et permettent de les élargir à certains cas de déprise urbaine (Arab et Miot, 2021 ; Dubeaux, 2017 ; Miot, 2012). L'analyse de la conduite des politiques urbaines proposée a également permis de montrer des blocages structurels dans le déroulement de certaines opérations d'urbanisme de renouvellement urbain, liés au faible intérêt d'acteurs privés pour l'investissement dans les centres-villes en raison des coûts de travaux et des prix immobiliers faibles. Ces blocages, communs aux quatre villes, participent à expliquer la difficulté à mettre en place une politique d'amélioration de l'habitat privé permettant de limiter les phénomènes de vacance et de dégradation du bâti en centre-ville. La réflexion proposée sur les capacités d'action politique locales et les ressources a néanmoins montré que ces difficultés et blocages ne s'expliquent pas uniquement par l'inadéquation des modèles d'attractivité aux spécificités des situations de déprise urbaine. La limitation de ressources financières et des

⁴⁶⁸ Respectivement : M. Delebarre, J-L. Borloo, J-F. Baroin

effectifs internes aux administrations des villes étudiées sous l'effet des politiques d'austérité pourrait en effet contribuer à expliquer certains blocages ou difficultés dans la conduite des politiques urbaines. Enfin, des ressources politiques, techniques et relationnelles mobilisées dans certaines villes peuvent permettre de contourner certaines de ces difficultés et de faire aboutir des projets.

Pour prolonger ces réflexions sur les spécificités des modèles urbains et de la conduite des politiques urbaines en dehors des métropoles, il serait intéressant de développer des comparaisons entre petites villes et villes moyennes. Le programme de recherche « Penser autrement les villes petites et moyennes », en cours, propose par exemple des études de cas de binômes de villes moyennes et petites villes. Cette démarche pourrait être particulièrement intéressante pour comparer les processus d'entrepreneuralisation et de convergence des modèles de politiques urbaines observés dans les villes moyennes depuis la décentralisation avec ceux de petites villes. On pourrait ainsi interroger la spécificité des villes moyennes : leurs politiques urbaines sont-elles proches de celles des petites villes, ou bien ressemblent-elles finalement davantage à celles conduites dans les plus grandes villes ?

Action cœur de ville : un exemple des politiques nationales spatialisées du « néolibéralisme tardif »

La mise à l'agenda d'une « fracture territoriale » touchant particulièrement les villes petites et moyennes et les espaces ruraux au cours des années 2010 a conduit au lancement du programme Action cœur de ville, une politique nationale spatialisée ciblant explicitement les villes moyennes (chapitre 7). La médiatisation de problèmes rencontrés dans les villes moyennes, notamment alimentée par des associations d'élus, a marqué cette mise à l'agenda. La fermeture des services publics, la réduction des ressources financières des collectivités, les problèmes de gouvernance intercommunale ou la difficulté à maîtriser l'étalement commercial en périphérie et l'ampleur de la vacance commerciale dans les villes moyennes ont ainsi constitué les principaux sujets de préoccupation dans cette période. En 2017, l'annonce du lancement d'une politique publique pour les villes moyennes apporte une réponse politique à ces débats sur la fracture territoriale. Les premiers discours soulignent ainsi l'intention de réparer un préjudice subi par ces villes, qui ont bénéficié de trop peu d'attention politique, grâce à la mise en place d'un dispositif aux moyens similaires à la politique nationale de rénovation urbaine. L'attention politique portée aux villes moyennes à partir du milieu des années 2010 témoigne de la persistance des liens entre cette catégorie spatiale et l'action publique. Très peu définies, ces villes sont néanmoins désignées dans plusieurs rapports et discours politiques, où elles représentent à la fois tous les espaces situés en dehors des métropoles et des lieux où s'expriment une identité et un patrimoine qui risquent de se dissoudre. En ciblant les villes moyennes, il s'agit donc de démontrer la reconnaissance des problèmes et enjeux rencontrés dans ces villes, mais aussi plus largement d'une « fracture territoriale » qui concernerait la « France des villes moyennes ». Pour autant, le programme Action cœur de ville vise avant tout à favoriser la diffusion de projets de revitalisation du centre-ville au sein des villes moyennes. Il se place donc à distance de certains enjeux médiatisés au cours des années 2010 : effets des fermetures des services publics, des réformes territoriales et des politiques d'austérité, difficultés dans la

gouvernance intercommunale, etc. Malgré l'ambiguïté entretenue au sujet des vocations et objectifs de ce cette politique publique, celle-ci n'implique donc pas un renversement des politiques nationales spatialisées et un retour à des logiques redistributives ou d'aménagement. En cela, son objectif premier n'est pas de répondre aux situations des villes moyennes en déprise les plus fragilisées. Cette mise à l'agenda des préoccupations pour les inégalités territoriales semble s'opérer dans d'autres pays comme la Grande-Bretagne, et procéder des mêmes logiques d'« évitement du blâme » plus que de changement en profondeur des objectifs des politiques nationales spatialisées (Béal, 2023 ; Leyshon, 2021).

Le programme Action cœur de ville démontre ainsi une mise à l'agenda des enjeux d'inégalités territoriales, sans revendiquer un retour à des logiques redistributives. Cette politique publique se surimpose et se construit donc autour du maintien de logiques d'austérité et de compétitivité, qui sont pourtant au cœur des enjeux d'inégalités qu'elle met à l'agenda. Les modes de fonctionnement du programme Action cœur de ville visent dès lors à composer avec les injonctions contradictoires au centre desquelles il se place : il s'agit de construire une politique publique permettant la revitalisation des centres-villes des villes moyennes, sans entamer le budget de l'État, et sans remettre en cause les politiques nationales spatialisées orientées vers la compétitivité. Cette politique nationale spatialisée repose sur un principe de déconcentration du pilotage au sein des services de l'État et sur des financements de deux groupes financiers d'intérêt public, Action logement et la Caisse des dépôts (Banque des territoires). Ces deux caractéristiques permettent de faire fonctionner cette politique publique, malgré la faiblesse de moyens qui lui sont dévolus au sein de l'État, puisque celle-ci ne suscite pas de créations de postes significatives dans l'administration centrale et ne bénéficie pas d'une part de budget spécifiquement dédiée. La mise en place du programme a donc pour effet de favoriser de nouveaux circuits de financements des opérations d'urbanisme dans les villes moyennes, par la mobilisation de la Caisse des dépôts et d'Action logement. Ces deux groupes financiers d'intérêt public font évoluer leurs modes d'intervention et leurs doctrines d'investissement et de prêt de façon inédite et dans l'objectif de favoriser leur contribution à la revitalisation des centres-villes des villes moyennes. La communication sur des dispositifs de droit commun d'amélioration de l'habitat privé pilotés par l'Anah permet également de renforcer considérablement leur usage. Le programme Action cœur de ville produit donc des évolutions dans les ressources, notamment financières, à disposition des gouvernements urbains, des opérateurs et acteurs de l'aménagement dans les villes moyennes. Le fonctionnement adopté fournit des solutions pour construire une politique publique dans un contexte où le poids de la contrainte budgétaire semble inédit.

Si les injonctions contradictoires au centre desquelles se place le programme semblent résolues dans le mode de fonctionnement et les financements adoptés, l'étude de sa mise en œuvre révèle leurs effets sélectifs. Les nouvelles formes de financements proposées par Action logement et la Banque des territoires s'adressent pour large partie aux opérateurs du logement privé et social, aux acteurs de l'économie mixte ou aux investisseurs privés. Il s'agit donc de stimuler l'intervention de ces acteurs de l'aménagement dans ces villes. Si ceux-ci peuvent être mobilisés sous l'impulsion de politiques urbaines locales, on a vu que leur l'intervention varie fortement selon les villes (chapitre 8). Les résultats sur les premiers temps de la mise en œuvre du programme ACV dans les quatre villes étudiées suggèrent que ces circuits de financements semblent difficilement en mesure de contribuer au renouvellement urbain dans les centres-villes

au marché immobilier particulièrement dégradé et dévalorisé, où ces acteurs sont peu présents. Par ailleurs, la déconcentration du pilotage du programme au sein des services locaux de l'État complique l'appropriation de ces nouveaux outils de financement et des dispositifs de résorption de l'habitat privé dégradé de l'Anah par les acteurs de l'aménagement des villes ciblées par le programme. En s'appuyant prioritairement sur les préfetures départementales, le suivi déconcentré du programme déstabilise des fonctionnements antérieurs et crée des difficultés de coordination avec les services des Directions départementales des territoires et ceux des préfetures de région spécialisés dans l'habitat, plus proches des thématiques de cette politique publique. Ces services déconcentrés jouent un rôle variable dans le suivi du programme selon les départements ou régions, car aucun mandat ou fonction obligatoire ne leur sont attribués au niveau national. Cette plus faible intervention, parfois provoquée par des manques d'effectifs à relier aux réformes de l'administration territoriale de l'État mises en place depuis 2008, limite l'accompagnement proposé aux collectivités locales, en particulier concernant les dispositifs de l'Anah. L'étude de la mise en œuvre du programme Action cœur de ville fait donc ressortir ses effets sélectifs probables, puisque l'appui aux collectivités locales et les outils de financement qui leur sont proposés paraissent insuffisants, en particulier pour les villes connaissant les plus grandes difficultés.

Pour préciser les contours de ce nouveau type de politiques nationales spatialisées qui semblent émerger au même moment dans plusieurs pays, l'étude des politiques nationales spatialisées récemment lancées en Grande-Bretagne semble une piste de prolongement stimulante. Les politiques de *levelling up* ont fait l'objet de quelques travaux (Leyshon, 2021 ; Tomaney et Pike, 2020), mais on pourrait s'intéresser aux acteurs et circuits de financement mobilisés, afin de voir si les stratégies de diversification des financements observées en France existent dans d'autres pays. Par ailleurs, l'émergence et la mise en œuvre du programme Action cœur de ville pourrait être comparée avec celles du *Plan for high streets* britannique. Lancé en juillet 2021, le *Plan for high streets* cible 101 centres-villes britanniques, et semble partager des objectifs communs avec le programme Action cœur de ville dans sa préoccupation pour les fonctions commerciales des centres-villes. La comparaison de ces deux politiques publiques permettrait d'interroger l'existence d'un nouveau type de politique nationale spatialisée. Celui-ci se caractériserait par son émergence dans des contextes similaires de médiatisation des inégalités territoriales, et par sa focalisation sur des territoires considérés comme « *left behind* » ou « *fracturés* », notamment du fait des comportements protestataires (votes, manifestations) qu'on y observe. Il s'agirait, par la mise en place de ces politiques nationales spatialisées, de démontrer la prise en compte de ces territoires, tout en maintenant les systèmes d'aménagement en place, orientés vers la compétitivité, et sans remettre en cause les contraintes d'austérité budgétaire. Ces politiques se caractériseraient, du fait de leurs multiples contraintes, par des modes de fonctionnement particuliers, qu'il s'agirait d'étudier plus avant : diversification des sources de financements, montée en puissance d'acteurs non-étatique dans le pilotage des politiques publiques, etc. Elles constitueraient, dans la lignée des analyses proposées par N. Brenner sur la politique de la ville, une forme renouvelée des politiques d'« expérimentations de régulation » (*regulatory experiments*) ou de « gestion de crise » (*crisis-management*) faisant partie intégrante des *Rescaled competition state regimes*, et documentées depuis les années 1990 (Brenner, 2004, chap. 6).

Bibliographie

- ADAM B., 2006, « Medium-sized cities in urban regions », *European Planning Studies*, 14, 4, p. 547-555.
- ADISSON F., ARTIOLI F., 2020, « Four types of urban austerity: Public land privatisations in French and Italian cities », *Urban Studies*, 57, 1, p. 75-92.
- ADISSON F., DRODZ M., HALBERT L., LASSERRE-BIGORRY V., NAVARRE F., 2021, « L'investissement public local face au resserrement de la contrainte budgétaire : une approche par la diversité des configurations budgétaires du bloc local (2010-2018) ». Rapport de recherche.
- AGGERI F., PALLEZ F., 2003, « Restructurations industrielles et mondialisation : une reconversion aussi pour l'État », *Politiques et Management Public*, 21, 2, p. 83-101.
- ALBECKER M.F., CUNNINGHAM-SABOT E., FLORENTIN D., FOL S., ROTH H., 2010, « Acteurs et stratégies des villes en décroissance », 2010) *Villes et régions européennes en décroissance. Maintenir la cohésion territoriale*. Paris: Hermès Lavoisier.
- AMIN A., 1998, « Globalisation and Regional Development: A Relational Perspective », *Competition & Change*, 3, 1/2, p. 145.
- ARAB N., 2018, « Pour une théorie du projet en urbanisme », *Revue européenne des sciences sociales. European Journal of Social Sciences*, 56-1, p. 219-240.
- ARAB N., MIOT Y., 2018, « La décroissance urbaine, un contexte d'action singulier. Quels problèmes et quels enjeux pour l'urbanisme », communication au colloque « Les villes en décroissance, catégories émergentes de l'action publique », Strasbourg.
- ARAB N., MIOT Y., 2020, « Réoccuper l'immobilier vacant : enjeux territoriaux et problèmes opérationnels », communication au colloque du CIST, édition 2020 : Population, temps, territoires, en visioconférence.
- ARAB N., MIOT Y., 2021, « Le projet de l'Union à l'épreuve de la décroissance et de l'idéal métropolitain. Chronique d'une dérive. », *Les Cahiers de la recherche architecturale urbaine et paysagère*, 12.
- ARAB N., MIOT Y., 2021, *La ville inoccupée. Enjeux et défis des espaces urbains vacants*.
- ARTIOLI F., 2017, « Les politiques du retrait territorial de l'État : Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012) », *Gouvernement et action publique*, 6, 1, p. 81-106.
- AUDREN G., BABY-COLLIN V., 2017, « Ségrégation socio-spatiale et ethnicisation des territoires scolaires à Marseille », *Belgeo. Revue belge de géographie*, 2-3.
- BABY-COLLIN V., BOUILLON F., 2017, « Le centre-ville de Marseille 1990-2012 : embourgeoisement généralisé ou accentuation des inégalités ? », *Langage et société*, 162, 4, p. 107-111.
- BARCZAK A., HILAL M., 2016, « L'accès aux commerces et services dans les territoires de vie du quotidien », dans BLANCARD S., RENAHY N., DÉTANG-DESSENDRE C. (dirs.), *Campagnes contemporaines*, Éditions Quæ.
- BARCZAK A., HILAL M., 2017, « Quelle évolution de la présence des services publics en France », dans COURCELLE T., FIJALKOW Y., TAULELLE F. (dirs.), *Services publics et territoires : adaptations, innovations et réactions*, Presses Universitaires de Rennes.
- BARNETT J.R., 1999, « Hollowing out the state? Some observations on the restructuring of

- hospital services in New Zealand », *Area*, 31, 3, p. 259-270.
- BARON M., CUNNINGHAM-SABOT E., GRASLAND C., RIVIÈRE D., HAMME G.V., 2010, *Villes et régions européennes en décroissance, maintenir la cohésion territoriale*, Hermès.
- BARRAULT-STELLA L., 2016, « Produire un retrait de l'État acceptable, Producing an acceptable retrenchment of the state », *Gouvernement et action publique*, 3, p. 33-58.
- BARRIER J., PILLON J.-M., QUÉRÉ O., 2015, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, VOL. 4, 4, p. 9-32.
- BARTHE J.-F., CLÉMENT S., DRULHE M., 1990, « Vieillesse ou vieillissement ? Les processus d'organisation des modes de vie chez les personnes âgées », *International Review of Community Development*, 63, 23, p. 35-46.
- BARTHÉLÉMY-STERN F., 2009, « Médiateur social, une profession émergente ? », *Revue française de sociologie*, 50, 2, p. 287-314.
- BATAILLE N., 2020, *Experts et consultants au service de l'action publique locale : une approche pragmatique du travail de l'ingénierie privée*, Thèse de doctorat, Université de Tours.
- BATAILLE N., LACROIX G., 2019, « Standardisation de la conception et sur mesure organisationnel. La sous-traitance de l'ingénierie urbaine », *Les Annales de la recherche urbaine*, 113, 1, p. 24-35.
- BAUBY P., 2012, « L'eupéanisation des services publics au défi du milieu rural », *Sciences de la société*, 86.
- BAUELLE G., TALLEC J., 2008, « Les villes moyennes sont-elles les perdantes de la mondialisation ? », *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation*, 77, 1, p. 89-94.
- BAUDET-MICHEL S., BERROIR S., FOL S., QUÉVA C., SANTAMARIA F., 2017, « Acteurs et logiques de la rétraction dans les villes moyennes : un regard comparatif à partir des cas de Forbach, Nevers et Vichy », Rapport de recherche.
- BAUDET-MICHEL S., CHOURAQUI J., COMMENGE H., CONTI B., DELAGE M., GUÉROIS M., GUIRAUD N., LE NEINDRE C., MADRY P., PAULUS F., PAVARD A., TOUTIN G., VALLÉE J., 2019, « La rétraction des services et commerces dans les villes petites et moyennes : modalités et logiques à l'échelle interurbaine », Rapport de recherche.
- BAUDET-MICHEL S., CHOURAQUI J., CONTI B., GUIRAUD N., LE NEINDRE C., TOUTIN G., 2021, « The shrinkage of justice and hospital facilities in small French cities (2000–2016) », *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 103, 3, p. 253-275.
- BÉAL V., 2023, *Les politiques du déclin urbain. Gouverner des territoires différenciés*, Volume 2 du dossier préparé en vue de l'obtention de l'habilitation à diriger des recherches en sciences politiques, Institut d'études politiques de Paris.
- BÉAL V., CAUCHI-DUVAL N., ROUSSEAU M., 2021, *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Éditions du Croquant.
- BÉAL V., CHARVOLIN F., MOREL JOURNAL C., 2011, « La ville durable au risque des écoquartiers. Réflexions autour du projet New Islington à Manchester », *Espaces et sociétés*, 147, 4, p. 77-97.
- BÉAL V., 2010, « Does neoliberalisation matter ? Apports et limites d'une notion montante des urban studies dans la science politique française », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 1.
- BÉAL V., DORMOIS R., 2021, « Le déclin urbain au pays de Peugeot : la difficile gestion de la décroissance dans une agglomération fragmentée. », dans BÉAL V., CAUCHI-DUVAL N.,

- ROUSSEAU M. (dirs.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Éditions du Croquant.
- BÉAL V., DORMOIS R., PINSON G., 2010, « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles*, 8.
- BÉAL V., EPSTEIN R., PINSON G., 2015, « La circulation croisée », *Gouvernement et action publique*, 4, 3, p. 103-127.
- BÉAL V., FOL S., MIOT Y., ROUSSEAU M., 2019, « Varieties of right-sizing strategies: comparing degrowth coalitions in French shrinking cities », *Urban Geography*, 40, 2, p. 192-214.
- BÉAL V., FOL S., ROUSSEAU M., 2016, « De quoi le « smart shrinkage » est-il le nom ? Les ambiguïtés des politiques de décroissance planifiée dans les villes américaines », *Géographie, économie, société*, 18, 2, p. 211-234.
- BÉAL V., ROUSSEAU M., 2014, « Alterpolitiques! », *Métropoles*, 15.
- BEAUJEU-GARNIER J., BRUNET R., CLAVAL P., DAMETTE F., FRÉMONT A., LACOSTE Y., REYNAUD A., 1993, « Réflexions sur la région, treize ans après », *Espace Temps*, 51, 1, p. 64-83.
- BELL D., JAYNE M., 2009, « Small Cities? Towards a Research Agenda », *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, 3, p. 683-699.
- BELL, D., JAYNE, M. (dirs.), 2006, *Small cities: urban experience beyond the metropolis*, London, Routledge (Questioning cities series), 280 p.
- BENKO G., 1993, « Spatial Dynamics in France: Past and Present », *GeoJournal*, 31, 3, p. 289-299.
- BENKO G., 2002, « La richesse des régions : réflexions sur le développement régional », *Annuaire de l'EHESS. Comptes rendus des cours et conférences*, p. 783-784.
- BENKO G., LIPIETZ A., 1992, *Les régions qui gagnent : districts et réseaux, les nouveaux paradigmes de la géographie économique*.
- BERGER M., 1989, « Vers de nouveaux types de rapports villes-campagnes. La production des espaces périurbains en France et dans les pays d'économie développée », *Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, 4.
- BERGER M., 2006, « Périurbanisation et accentuation des logiques ségrégatives en Île-de-France », *Hérodote - Revue de géographie et de géopolitique*, 3ème trimestre 2006, 122, p. 198-211.
- BERNT M., 2009, « Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, 3, p. 754-769.
- BERNT M., HAASE A., GROBMANN K., COCKS M., COUCH C., CORTESE C., KRZYSZTOFIK R., 2014, « How does(n't) Urban Shrinkage get onto the Agenda? Experiences from Leipzig, Liverpool, Genoa and Bytom », *International Journal of Urban and Regional Research*, 38, 5, p. 1749-1766.
- BERROIR S., CLERVAL A., DELAGE M., FLEURY A., FOL S., GIROUD M., RAAD L., WEBER S., 2015, « Commerce de détail et changement social urbain : immigration, gentrification, déclin: Lectures croisées », *EchoGéo*, 33.
- BERROIR S., FOL S., QUÉVA C., SANTAMARIA F., 2019, « Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale », *Belgeo*, 3.
- BERRY B.J.L., 1964, « Cities as Systems Within Systems of Cities », *Papers in Regional Science*, 13, 1, p. 147-163.
- BESSIÈRE S., TREVIEN C., 2016, « Le commerce de centre-ville : une vitalité souvent limitée aux grandes villes et aux zones touristiques », dans *Les entreprises en France*, Insee Références.

- BEZES P., 2009, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, France, Presses universitaires de France, xiv+519 p.
- BEZES P., 2017, « The Neo-Managerial Turn of Bureaucratic States : more steering, more devolution », dans KING D., LE GALÈS P. (dirs.), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford University Press, p. 251-278.
- BEZES P., JOIN-LAMBERT O., 2010, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, 52, 2, p. 133-150.
- BEZES P., LE LIDEC P., 2010, « L'hybridation du modèle territorial français : RGPP et réorganisations de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, 136, 4, p. 919.
- BEZES P., LE LIDEC P., 2016, « Politiques de la fusion : Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 66, 3, p. 507.
- BEZES P., PIERRU F., 2012, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses. La France au miroir des sciences sociales nord-américaines », *Gouvernement et action publique*, VOL. 1, 2, p. 41-87.
- BOUBA-OLGA O., 2017, *Dynamiques territoriales : éloge de la diversité*. Éditions de L'Actualité scientifique Nouvelle-Aquitaine.
- BOUBA-OLGA O., FOUQUERAY E., 2022, « Géographie du monde d'après : assiste-t-on à un « exode urbain » ? », Rapport de la Datar Nouvelle Aquitaine.
- BOUBA-OLGA O., GROSSETTI M., 2015, « La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? », *Revue de l'OFCE*, 7, 143, p. 117-144.
- BOUBA-OLGA O., GROSSETTI M., TUDOUX B., 2016, « On voit des métropoles partout, sauf dans les statistiques », Document publié en ligne.
- BOURDIN S., TORRE A., 2018, « Les financements européens de développement régional : l'Union européenne en quête de cohésion », *Revue d'économie financière*, 132, 4, p. 39-57.
- BOURDIN, A., IDT, J. (dirs.), 2016, *L'urbanisme des modèles : références, benchmarking et bonnes pratiques*, La Tour-d'Aigue, Éditions de l'Aube (Bibliothèque des territoires), 188 p.
- BOUTET A., 2003, *L'Aménagement régional des agglomérations par les conseils régionaux : étude des contrats d'agglomération en régions Centre et Bourgogne*, Thèse de doctorat, Tours.
- BOUTET A., ALBERTINI J.-B., ABOULKER M., CORDOBES S., KACZA D., 2018, *Regards croisés sur les villes moyennes : des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux*, La Documentation française (CGET, En détail).
- BOUTET A., CHOURAQUI J., MAUVOISIN M., 2019, *Petites centralités : entre desserrement urbain et dynamiques macro-régionales*, La Documentation française (CGET, En détail synthèse).
- BOYER R., 2010, « Aux origines de la théorie de la régulation », dans Boyer R., Saillard Y. (dirs.), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, La Découverte.
- BRENNER N., 2004, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, OUP Oxford, 372 p.
- BRETAGNOLLE A., 1999, *Les systèmes de villes dans l'espace-temps : effets de l'accroissement des vitesses de déplacement sur la taille et l'espacement des villes*, Thèse de doctorat, Paris 1.
- BRETAGNOLLE A., 2005, « Les villes dans l'espace-temps : vitesse des communications et structuration des territoires à l'échelle intra et interurbaine », dans Volvey A. (dir.), *Echelles et temporalités*, Atlante (Clefs Concours : Géographie thématique), p. 180-187.
- BRETAGNOLLE A., BAUDET-MICHEL S., GLITA I., PAULUS F., 2019, « Effondrement, résistances et transformations de l'emploi textile dans les villes françaises des années 1960 aux années 2010 », *Géographie, économie, société*, 21, 4, p. 317-344.

- BRETAGNOLLE A., BAUDET-MICHEL S., VERDIER N., ARNAULD M.-C., NISSEN A., 2020, « Les processus de décroissance », dans SANDERS L., BRETAGNOLLE A., BRUN P., OZOUF-MARIGNIER M.-V., VERDIER N. (dirs.), *Le temps long du peuplement. Concepts et mots-clés.*, Presses universitaires François Rabelais, p. 377-397.
- BRETAGNOLLE A., GUÉROIS M., PAVARD A., GOURDON P., ZDANOWSKA N., LIZZI L., 2016, « Demographical Trajectories of European urban areas (1961-2011) (TRADEVE) », Rapport de recherche.
- BREUILLÉ M.-L., LE GALLO J., VERLHIAC A., 2022, « Migrations résidentielles et crise de la Covid-19 : vers un exode urbain en France ? », *Economie et Statistique*, 536, 1, p. 59-76.
- BRUNET R., 1997, « Du maillage au treillage », *L'Espace géographique*, 26, 1, p. 81-81.
- BRUNET R., 2002, « Lignes de force de l'espace européen », *Mappemonde*, 66, 2, p. 14-19.
- BRUNETTO M., CARRÉ D., LEVRATTO N., TESSIER L., 2017, « Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants », Rapport de recherche.
- BUHNIK S., 2018, « Comprendre et comparer la dévitalisation des commerces et services dans les villes moyennes », Rapport de recherche.
- CARRÉ D., LEVRATTO N., AMDAOUD M., TESSIER L., 2020, « Emploi et territoires : regards croisés sur les 22 métropoles », Rapport de recherche.
- CARRIER M., DEMAZIÈRE C., 2012, « Introduction La socio-économie des villes petites et moyennes : questions théoriques et implications pour l'aménagement du territoire », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2, p. 135-149.
- CARRIÈRE J.-P., 2008, « Les villes intermédiaires européennes et l'Europe polycentrique ? », *Annales des Mines - Réalités industrielles*, 1, p. 18-25.
- CATTAN N., PUMAIN D., SAINT-JULIEN T., ROZENBLAT C., 2000, *Le système des villes européennes*, Anthropos (Villes).
- CATTAN N., SAINT-JULIEN T., 1999, « Quels atouts pour les petites et moyennes villes en Europe occidentale ? », *L'information géographique*, 63, 4, p. 158-164.
- CAUCHI-DUVAL N., 2021, « Les mutations du processus de décroissance urbaine en France », dans BÉAL V., CAUCHI-DUVAL N., ROUSSEAU M. (dirs.), *Déclin urbain : La France dans une perspective internationale*.
- CAUCHI-DUVAL N., BÉAL V., ROUSSEAU M., 2016, « La décroissance urbaine en France : des villes sans politique », *Espace populations sociétés*, 1, 26 p.
- CAUCHI-DUVAL N., CORNUAU F., RUDOLPH M., 2017, « La décroissance urbaine en France : les effets cumulatifs du déclin », *Métropolitiques*.
- CAUCHI-DUVAL N., RUDOLPH M., 2018, « La décroissance urbaine en France : une approche quantitative », communication au colloque « Des villes en décroissance : de la reconnaissance à l'émergence de stratégies urbaines alternatives », Paris.
- CEFAÏ D., 1996, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux. Communication - Technologie - Société*, 14, 75, p. 43-66.
- CGEDD-IGF, 2016, « La revitalisation commerciale des centres-villes », *Rapport au Ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et à la Secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire*.
- CHABROL M., COLLET A., GIROUD M., LAUNAY L., ROUSSEAU M., TER MINASSIAN H., 2016, *Gentrifications*, Éditions Amsterdam.
- CHABROL R., 2001, « La politique de la ville : compétence propre ou agencement de compétences ? (Réflexions menées à la Délégation interministérielle à la Ville) », *Revue française*

des affaires sociales, 3, p. 71-79.

CHARBONNEAU S., PADIOLEAU J.G., 1980, « La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire : le défrichement des bois et forêts », *Revue Française de Sociologie*, 21, 1, p. 49.

CHOURAQUI J., 2017, *Décroissance urbaine et dynamiques socio-spatiales : quelles relations ? Exemple du cas dunkerquois*, Mémoire de Master 2, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

CHOURAQUI J., 2020, « Les réformes et l'État et la transformation des services publics : des tendances internationales au local, quels effets pour les territoires ? », *Annales de géographie*, N°732, 2, p. 5.

CHOURAQUI J., 2021, *La décroissance urbaine : enjeux, clés d'analyse et action publique*, ANCT (Études), 69 p.

CHOURAQUI J., COCAGNE J., ROUSSEAU D., 2017, « Forbach, une ville moyenne industrielle et frontalière », Rapport de recherche, 139 p.

CHOURAQUI J., MIOT Y., MOREL JOURNAL C., SALA PALA V., 2021, « Fragilité de la centralité en contexte de décroissance urbaine. Le centre-ville comme problème à Châlons-en-Champagne, Dunkerque et Saint-Étienne », dans BÉAL V., CAUCHI-DUVAL N., ROUSSEAU M. (dirs.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Éditions du Croquant.

CHOURAQUI J., QUÉVA C., à paraître, « Action Cœur de ville et la revitalisation des centres-villes : modèles et logiques d'action publique dans les villes moyennes françaises », dans GAUDIN S., SUTTON K. (dirs.), *Dévitilisation et revitalisation dans les villes moyennes en Europe*.

CLERVAL A., 2016, *Paris sans le peuple : la gentrification de la capitale*, La Découverte.

COLLECTIF ROSA BONHEUR, 2019, *La ville vue d'en bas : Travail et production de l'espace populaire*, Éditions Amsterdam.

COLLET A., 2015, *Rester bourgeois : Les quartiers populaires, nouveaux chantiers de la distinction*, La Découverte, 208 p.

COLLET A., DELAGE A., ROUSSEAU M., 2023, « Mobilités résidentielles post-Covid. Dynamiques sociales et enjeux locaux dans cinq territoires ruraux Rapport pour le PUCA et le Réseau Rural Français », Rapport de recherche.

COMMERÇON N., 1986, « Les changements socio-spatiaux en ville moyenne », *Espace Populations Sociétés*, 4, 2, p. 283-291.

COMMERÇON N., 1988, *La dynamique du changement en ville moyenne : Chalon, Mâcon, Bourg*, Presses universitaires de Lyon.

CONNOLLY, J.J. (dir.), 2010, *After the factory: reinventing America's industrial small cities*, Lanham, Lexington Books (Comparative urban studies), 243 p.

CONSEIL D'ÉTAT, 2015, « L'administration territoriale : Etat central, pouvoirs locaux, Dossier du cycle de conférences "Où va l'Etat ?" ».

CONTI B., BAUDET-MICHEL S., LE NEINDRE C., 2020, « Envisager la rétraction d'un équipement dans le système urbain français : le cas des lits d'hospitalisation en court séjour », *Géographie, économie, société*, p. 43.

COUR DES COMPTES, 2014, « L'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) », Enquête demandée par la commission des finances du Sénat.

COUR DES COMPTES, 2016, « Les comptes et la gestion de la SCET (Services, conseils, expertises, territoires) », Rapport particulier.

COUR DES COMPTES, 2020a, « Les villes moyennes en Occitanie : crises et adaptations », *Rapport public thématique*, Chambres régionales et territoriales des Comptes.

COUR DES COMPTES, 2020b, « L'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et la mise

en oeuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU ET NPNRU) : Bilan à compter de 2014 », Communication à la commission des finances du Sénat.

COUR DES COMPTES, 2022, « Les effectifs de l'administration territoriale de l'Etat ». Rapport d'observations définitives.

COURCELLE, T., FIJALKOW, Y., TAULELLE, F. (dirs.), 2017, *Services publics et territoires : adaptations, innovations et réactions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Collection « Espace et territoires »), 253 p.

CROUCH C., LE GALÈS P., 2012, « Cities as national champions? », *Journal of European Public Policy*, 19, 3, p. 405-419.

CUNNINGHAM-SABOT E., FOL S., 2009, « Shrinking cities in France and Great Britain: A silent process », *The future of shrinking cities: Problems, patterns and strategies of urban transformation in a global context*, p. 17-28.

CUSIN F., 2016, « Y a-t-il un modèle de la ville française ? », *Revue française de sociologie*, Vol. 57, 1, p. 97-129.

CUSIN F., 2019, 5. *Peut-on parler d'une « américanisation » des villes françaises ?* La Découverte.

DAUGE Y., 2016, « Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés », Rapport au Premier Ministre.

DAVIDSON M., LEES L., 2005, « New-Build 'Gentrification' and London's Riverside Renaissance », *Environment and Planning A: Economy and Space*, 37, 7, p. 1165-1190.

DE LEGGE D., 2011, « Mission d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux », Rapport du Sénat, 666, Sénat.

DE ROO P., 2007, « Les villes moyennes françaises: enjeux et perspectives », Rapport de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT, ex-DATAR), La Documentation française.

DELAGE A., 2018, « Gare au standard ! Les nouveaux quartiers de gare TGV, produit d'appel pour des territoires en mal de reconnaissance ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, 113, 1, p. 150-165.

DELAGE M., BAUDET-MICHEL S., FOL S., BUHNIK S., COMMENGES H., VALLÉE J., 2020, « Retail decline in France's small and medium-sized cities over four decades. Evidences from a multi-level analysis », *Cities*, 104, 102790, 13p.

DELAMARRE A., LACOUR C., THOIN M., 2013, *50 ans d'aménagement du territoire*, La Documentation française, Paris, 201 p.

DELLA PORTA D., 2017, « Late Neoliberalism and Its Discontents: An Introduction », dans DELLA PORTA D., ANDRETTA M., FERNANDES T., O'CONNOR F., ROMANOS E., VOGIATZOGLOU M. (dirs.), *Late Neoliberalism and its Discontents in the Economic Crisis: Comparing Social Movements in the European Periphery*, Cham, Springer International Publishing, p. 1-38.

DELLA PORTA D., KEATING M., PIANTA M., 2021, « Inequalities, territorial politics, nationalism », *Territory, Politics, Governance*, 9, 3, p. 325-330.

DELMELLE E.C., 2015, « Five decades of neighborhood classifications and their transitions: A comparison of four US cities, 1970–2010 », *Applied Geography*, 57, p. 1-11.

DELPIROU A., 2019, « Enjeux et écueils de l'action publique dans les villes moyennes en déclin : une comparaison entre Bourges, Moulins et Nevers », *Géographie, économie, société*, 21, 1, p. 67.

DEMAZIERE C., 2011, « Observation des dynamiques économiques et stratégies des villes petites et moyennes en région centre », Rapport de recherche.

- DEMAZIÈRE C., 2017, « Le traitement des petites et moyennes villes par les études urbaines », *Espaces et sociétés*, 1, 168-169, p. 17-32.
- DEMAZIÈRE C., RODRIGUEZ A., 1998, « Le grand projet emblématique, réponse des métropoles à la globalisation. Le cas de Bilbao », *Espaces et sociétés*, 1, 95, p. 147-160.
- DESAGE F., 2011, « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », dans DESAGE F., GUÉRANGER D. (dirs.), *La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant.
- DESAGE F., 2019, « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », dans GAÏTI B., LEHINGUE P. (dirs.), *La politique désenchantée ? Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, Presses universitaires de Rennes.
- DIETRICH I., 2021, *Décroissance urbaine et repli industriel des villes moyennes : inverser la courbe du déclin par des stratégies de revitalisation et la création de leviers d'attractivité. Etude du cas troyen*, Mémoire de master 1, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.
- DJKSTRA L., POELMAN H., RODRÍGUEZ-POSE A., 2020, « The geography of EU discontent », *Regional Studies*, 54, 6, p. 737-753.
- DINH S., 2018, *Revitaliser les centres-villes dans les villes moyennes : enjeux et « bonnes pratiques »*, Mémoire de master 2, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.
- DORMOIS R., 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, 56, 5, p. 837-867.
- DORMOIS R., FOL S., 2017, « La décroissance urbaine en France : une mise à l'agenda difficile », *Métropolitiques*.
- DORMOIS R., FOL S., MONDAIN M., 2021, « L'impossible mise à l'agenda du problème des villes en décroissance en France ? », dans BÉAL V., CAUCHI-DUVAL N., ROUSSEAU M. (dirs.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Éditions du Croquant.
- DOUILLET A.-C., FAURE A., HALPERN C., LERESCHE J.-P., 2012, « Articuler différenciation et standardisation dans l'analyse de l'action publique locale. », *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation*, II, 93, p. 69.
- DREYFUS F., 2010, « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'État ? », *Revue française d'administration publique*, 136, 4, p. 857.
- DUBEAUX S., 2017, *Les utilisations intermédiaires des espaces vacants dans les villes en décroissance : transferts et transférabilité entre l'Allemagne et la France*, Thèse de doctorat, Paris Sciences et Lettres (ComUE).
- DUBOIS V., 2014, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202, 1-2, p. 11-25.
- DUFAUX F., DIDIER S., 2014, « Edward W. Soja : à la recherche de la justice spatiale », dans GINTRAC C., GIROUD M. (dirs.), *Villes contestées*, Paris, Les Prairies ordinaires.
- DUGOT P., 2005, « Villes moyennes et polycentrisme dans le Sud-Ouest français. Une approche par le commerce de détail », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, 20, 1, p. 37-49.
- DUPUY C., POLLARD J., 2013, « Les limites du pouvoir de l'État dans les territoires. Les politiques de l'État dans le secteur de l'éducation et du logement en France », *Sciences de la société*, 90, p. 22-41.
- DUPUY LE BOURDELLÈS M., 2021, « L'habitat au sein du programme Action Cœur de Ville : des acteurs publics locaux en quête de transversalité », communication aux journées jeunes chercheurs du REHAL.

- DUROUDIER S., 2018, *Ségrégations et discontinuités dans les villes intermédiaires des États-Unis*, Thèse de doctorat, Sorbonne Paris Cité.
- EASTON S., LEES L., HUBBARD P., TATE N., 2020, « Measuring and mapping displacement: The problem of quantification in the battle against gentrification », *Urban studies*, 57, 2, p. 286-306.
- EPSTEIN R., 2004, « Après la territorialisation, la différenciation territoriale ? », *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation*, 4, 63.
- EPSTEIN R., 2013a, « Politiques territoriales : ce que les appels à projets font aux démarches de projet », *La revue Tocqueville*, 34, 2, p. 91-102.
- EPSTEIN R., 2013b, *La Rénovation urbaine : démolition-reconstruction de l'État*, Presses de Sciences Po.
- EPSTEIN R., KIRSZBAUM T., 2019, « Ces quartiers dont on préfère ne plus parler : les métamorphoses de la politique de la ville (1977-2018) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 30, 3, p. 23-46.
- ESCOLANO L.M.S., 2010, « Las Redes De Ciudades Medias En La Provincia De Granada: Transformaciones Recientes Y Nuevas Tipologías (1950-2008) », *Cuadernos Geográficos*, 46, p. 111-138.
- ESPON, 2014, « TOWN: Small and medium sized towns in their functional territorial context », Final report.
- FALUDI A., 1986, « Towards a Theory of Strategic Planning », *The Netherlands Journal of Housing and Environmental Research*, 1, 3, p. 253-268.
- FALUDI A., MASTOP J.M., 1982, « The 'IOR School': The Development of a Planning Methodology », *Environment and Planning B: Planning and Design*, 9, 3, p. 241-256.
- FIJALKOW Y., TAULELLE F., 2012, « La Poste en milieu rural : une gestion entre rentabilité et aménagement du territoire », *Sciences de la société*, 86, p. 34-49.
- FLEURY A., FOL S., 2018, « Commerce et politiques publiques dans les quartiers populaires. Le cas de Saint-Denis », *Métropoles*, 23.
- FLEURY A., FROMENT-MEURICE M., 2014, « Embellir et dissuader : les politiques d'espaces publics à Paris », *Qualité urbaine, justice spatiale et projet, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes*, p. 67-79.
- FOL S., 2012, « Urban Shrinkage and Socio-Spatial Disparities: Are the Remedies Worse than the Disease? », *Built Environment*, 38, 2, p. 259-275.
- FOL S., 2020, « Les villes petites et moyennes : territoires émergents de l'action publique », *Les conférences POPSU*.
- FOL S., CUNNINGHAM-SABOT E., 2010, « « Déclin urbain » et Shrinking Cities : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine », *Annales de géographie*, 674, 4, p. 359.
- FRAU C., TAICLET A.-F., 2021, « Dans les marges de l'action publique. Enquêter sur les activités de(s) relais de la régulation politique », *Gouvernement et action publique, VOL. 10*, 4, p. 9-37.
- FREL-CAZENAVE B., 2019, *Les stratégies d'action publique locales et nationales de revitalisation des centres de villes moyennes*, Mémoire de master 1, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.
- FRÉTIGNY R., 2015, *Financer la cité : la Caisse des dépôts et l'économie politique du développement urbain*, Thèse de doctorat, Lyon 2.
- FRÉTIGNY R., 2018, « La rénovation urbaine à la française : les origines financières d'un programme urbain », *Espaces et sociétés, n° 174*, 3, p. 55-69.
- GABADINHO A., RITSCHARD G., MÜLLER N.S., STUDER M., 2011, « Analyzing and Visualizing State Sequences in R with TraMineR », *Journal of Statistical Software*, 40, p. 1-37.

- GABADINHO A., RITSCHARD G., STUDER M., MÜLLER N.S., 2011, « Mining sequence data in R with the TraMineR package: A user's guide ».
- GALIMBERTI D., 2019, « Un étatismisme métropolitain ? Politiques territoriales de développement économique et rééquilibrage de l'État. Le cas de la métropole lyonnaise », *Gouvernement et Action Publique*, 8, 3, p. 35-58.
- GALIMBERTI D., 2019, *Consultants et villes à l'heure de la mondialisation*, Collection Réflexion en partage, PUCA.
- GALLEZ C., MAULAT J., ROY-BAILLARGEON O., THÉBERT M., 2015, « Le rôle des outils de coordination urbanisme-transports collectifs dans la fabrique politique urbaine », *Flux*, 101-102, 3-4, p. 5-15.
- GARDESSE C., LELÉVRIER C., 2021, « Entre vulnérabilités résidentielles et hospitalités locales : trajectoires et expériences d'exilé es dans trois villes petites et moyennes », *Espace populations sociétés*, 2021/2-3.
- GAUDIN J.-P., 2007, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po (Références), 280 p.
- GAUDIN J.-P., 2014, « Contrats », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po (Références), p. 164-171.
- GAUDIN S., 2013, *Villes moyennes et rénovation urbaine : discours et actions d'une transaction spatiale : exemples pris en Bretagne*, Thèse de doctorat, Université Rennes 2.
- GINTRAC C., GIROUD M., 2014, *Villes contestées : pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, France, Les Prairies ordinaires, 399 p.
- GIROUD M., 2011, « Usages des espaces rénovés et continuités populaires en centre ancien », *Espaces et sociétés*, 144-145, 1, p. 37-54.
- GLITA I., 2021, « Trajectoires démographiques et décroissance urbaine : une typologie des agglomérations françaises à partir d'une base de données harmonisées (1962-2017) », *L'Espace géographique*, 50, 1-2, p. 2-23.
- GONZÁLEZ S., 2011, « Bilbao and Barcelona 'in Motion'. How Urban Regeneration 'Models' Travel and Mutate in the Global Flows of Policy Tourism », *Urban Studies*, 48, 7, p. 1397-1418.
- GOURDON P., 2021, *La coopération entre villes européennes : convergences dans l'action publique urbaine par la circulation transnationale de modèles*, Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- GOURDON P., BRETAGNOLLE A., GUÉROIS M., PAVARD A., 2019, « Des petites villes davantage touchées par la décroissance ? Comparaison des trajectoires démographiques à l'échelle européenne (1961-2011) », *Belgeo. Revue belge de géographie*, 3.
- GROS-BALTHAZARD M., 2018, *L'avenir productif des territoires industriels : analyse de la diversité des trajectoires économiques locales*, Thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes.
- GROS-BALTHAZARD M., TALANDIER M., 2023, « Réindustrialiser les territoires, la revanche des villes petites et moyennes? », *EchoGéo*, 63.
- GUÉRAUT É., 2017, « Mobiliser ses capitaux d'un espace à l'autre. Le retour qualifié dans les villes moyennes », *Espaces et sociétés*, n° 168-169, 1, p. 51-68.
- GUÉRAUT É., 2018, *Ascension et fragilisation d'une petite bourgeoisie culturelle. Une enquête ethnographique dans une ville moyenne en déclin*, Thèse de doctorat, Paris, Université Paris-Descartes, 519 p.
- GUÉRIN-PACE F., PUMAIN D., 1990, « 150 ans de croissance urbaine », *Économie et statistique*, 230, 1, p. 5-16.
- GUIBARD L., 2021, « Déménager en Île-de-France : les ménages aux revenus modestes s'éloignent davantage de Paris », *Les Franciliens - Territoires et modes de vie*, Institut Paris Région, 2021.

- GUIRONNET A., 2017, *La financiarisation du capitalisme urbain : Marchés immobiliers tertiaires et politiques de développement urbain dans le Grand Paris et le Grand Lyon, les projets des Docks de Saint-Ouen et du Carré de Soie*, Thèse de doctorat, Université Paris-Est.
- GUSTAVE HUTEAU C., 2020, « Politique de la ville et territorialisation du droit : quelle articulation juridique entre les échelons territoriaux et étatique », *Annales de géographie*, 733-734, 3-4, p. 138-155.
- HAASE A., RINK D., GROSSMANN K., BERNT M., MYKHENKO V., 2014, « Conceptualizing Urban Shrinkage », *Environment and Planning A: Economy and Space*, 46, 7, p. 1519-1534.
- HALBERT L., HENNEBERRY J., MOUZAKIS F., 2014, « Finance, Business Property and Urban and Regional Development », *Regional Studies*, 48, 3, p. 421-424.
- HAMELIN A., 2020, *Les stratégies d'attractivité dans les politiques de revitalisation commerciale des centres-villes des villes moyennes : le cas de Blois*, Mémoire de master 1, Université Paris, 1 Panthéon-Sorbonne p. 121.
- HARAN L., GARNIER M., BACCAÏNI B., 2018, « Les mobilités résidentielles en France : Tendances et impacts territoriaux », Rapport de l'Observatoire des Territoires (CGET), La Documentation française.
- HARVEY D., 1982, *The Limits to Capital*, Verso Books, 513 p.
- HARVEY D., 1987, « The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization », *Science and Society*, 51, 1, p. 121-125.
- HARVEY D., 1989, « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71, 1, p. 3-17.
- HARVEY D., 2007, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Incorporated.
- HASSENTEUFEL P., 2010, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 157, 1, p. 50-58.
- HASSENTEUFEL P., 2011, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin (Collection U), 320 p.
- HJERN B., PORTER D.O., 1981, « Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis », *Organization Studies*, 2, 3, p. 211-227.
- IDT J., 2012, « Le temps de la réalisation des projets urbains : une fabrique a posteriori des enjeux politiques de l'action collective », *Géocarrefour*, 87, 2, p. 75-85.
- IDT J., 2021, « La régulation des transformations de l'usage du foncier agricole aux interfaces entre urbain et rural. Le cas des franges de l'Île-de-France », *Géographie, économie, société*, 23, 4, p. 413-436.
- IDT J., 2021, « La régulation des transformations de l'usage du foncier agricole aux interfaces entre urbain et rural. Le cas des franges de l'Île-de-France », *Géographie, économie, société*, 23, 4, p. 413-436.
- IDT J., LE BIVIC C., PAUCHON A., 2023, « L'urbanisme rural sous contrainte de croissance. Les périphéries rurales de Genève et Luxembourg sur le territoire français », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*.
- IDT J., PELLEGRINO M., ROLLIN J., SPADARO L., 2021, « La rénovation énergétique de l'habitat individuel en France : une analyse croisée des dispositifs d'action publique et de l'action des ménages. »,.
- JACQUOT S., 2007, *Enjeux publics et privés du réinvestissement des espaces historiques centraux, une étude comparée de Gênes, Valparaiso et Liverpool*, Thèse de doctorat, Université d'Angers.

- JEANNOT G., 2008, « Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics », *Revue française de science politique*, 58, 1, p. 123-140.
- JENNINGS W., MCKAY L., STOKER G., 2021, « The Politics of Levelling Up », *Political Quarterly*, 92, 2, p. 302-311.
- JESSOP B., 1994a, « The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state », dans BURROWS R., LOADER B. (dirs.), *Towards a post-Fordist welfare state?*, London, Routledge, p. 13-27.
- JESSOP B., 1994b, « Post-fordism and the State », dans AMIN A. (dir.), *Post-Fordism: a reader*, Oxford ; Cambridge, Mass. : Blackwell.
- JESSOP B., 1997, « Survey article: the regulation approach », *Journal of Political Philosophy*, 5, 3, p. 287-326.
- KABLA-LANGLOIS I., MARTIN J.-P., 2023, « Crise sanitaire et développement du télétravail : davantage de départs des pôles des grandes métropoles et de l'aire parisienne », *Insee Analyses*, 81.
- KASDALLAH N., 2013, *Dynamiques d'urbanisation des villes intermédiaires au Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie): Effet chef-lieu et perspectives de développement.*, Thèse de doctorat, Université de Cergy Pontoise.
- KERNALEGENN T., PASQUIER R., 2018, « Les régions contre l'État ? Capacité politique et fragmentation territoriale en Europe », *Droit et société*, 98, 1, p. 71-89.
- KINDER K., 2016, *DIY Detroit: Making Do in a City without Services*, University of Minnesota Press.
- KINDER K., 2017, « DIY Urbanism in Shrinking Cities: Or, What Neighbors are Left With When Markets Withdraw and Governments Contract », *Métropolitiques*.
- KING D., LE GALÈS P., 2011, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, 52, 3, p. 453-480.
- KINGDON J.W., 1984, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Longman, 284 p.
- KÜHN M., BERNT M., COLINI L., 2017, « Power, politics and peripheralization: Two Eastern German cities », *European Urban and Regional Studies*, 24, 3, p. 258-273.
- KURASHIGE S., 2010, *The Shifting Grounds of Race: Black and Japanese Americans in the Making of Multiethnic Los Angeles*, Princeton University Press, 362 p.
- LABORIE J.-P., 2008, « Les petites villes face aux fermetures des services publics », dans VANIER M., JEAN Y. (dirs.), *La France, aménager les territoires*, Paris, Armand Colin (Collection U-Géographie), p. 239-255.
- LACROIX G., 2019, *Les équilibristes du développement durable : une ethnographie des experts et de l'expertise en durabilité dans la fabrique urbaine*, Thèse de doctorat, Paris 8.
- LAMBERT A., 2015, *Tous propriétaires ! L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Le Seuil, 288 p.
- LANG T., 2015, « Understanding New Geographies of Central and Eastern Europe », dans HENN S., SGIBNEV W., EHRLICH K., LANG T. (dirs.), *Understanding geographies of polarization and peripheralization: perspectives from Central and Eastern Europe and beyond*, New York, Palgrave Macmillan.
- LANG, T., HENN, S., SGIBNEV, W., EHRLICH, K. (dirs.), 2015, *Understanding geographies of polarization and peripheralization: perspectives from Central and Eastern Europe and beyond*, New York, Palgrave Macmillan.
- LASCOUMES P., LE GALÈS P., 2018, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 188 p.
- LE GALÈS P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de*

science politique, 45, 1, p. 57-95.

LE GALÈS P., KING D., 2017, « Introduction: A Reconfigured State? European Policy States in a Globalizing World », dans KING D., LE GALÈS P. (dirs.), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford University Press.

LE GALÈS P., THATCHER N., 1985, *Les réseaux de politique publique: Débat autour de networks*, l'Harmattan.

LE GALÈS P., VEZINAT N., 2014, *L'État recomposé*, Paris, France, Presses universitaires de France, DL 2014, 107 p.

LE GOIX R., 2016, « Du manteau d'Arlequin au Rubik's cube: analyser les multiples dimensions de trente années d'évolutions socio-économiques des quartiers en Californie du Sud », *Géocfluences*, p. 11.

LE JEANNIC T., 1997, « Radiographie d'un fait de société : la périurbanisation », *Insee Première*, 535.

LE LIDEC P., 2020, « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État : Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques », *Revue française de science politique*, 70, 1, p. 75-100.

LÉCUYER J., 2022, *Contre la périphérisation: Action publique et stratégies de développement local dans les espaces ruraux de l'est de l'Allemagne (Mecklembourg-Poméranie-Occidentale)*, Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

LEES J., 2014, « Les copropriétés dégradées de l'après-guerre à Marseille : un nouvel habitat social de fait », *Espaces et sociétés*, 156-157, 1-2, p. 69-84.

LÉGER J.-F., 2012, « Les villes moyennes en perdition ? », *Population & Avenir*, 706, p. 4-8.

LEPETIT B., 1988, *Les Villes dans la France moderne 1740-1840*, Albin Michel, 491 p.

LÉVY J.-P., 1998, « Dynamique du peuplement résidentiel », *Sociétés Contemporaines*, 29, 1, p. 43-72.

LEYSHON A., 2021, « Economic geography I: Uneven development, "left behind places" and "levelling up" in a time of crisis », *Progress in Human Geography*, 45, 6, p. 1678-1691.

LIPIETZ A., 1977, *Le Capital et son espace*, F. Maspero (Économie et socialisme: 34).

LLEDO N., 2019, *Revitalisation des centres villes des villes moyennes anciennement industrielles : processus de dévitalisation et stratégies de revitalisation. Étude du cas Alençonnais*, Mémoire de master 1, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.

LOGAN J.R., MOLOTCH H., 1987, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, University of California Press, 414 p.

LOON J. VAN, AALBERS M.B., 2017, « How real estate became 'just another asset class': the financialization of the investment strategies of Dutch institutional investors », *European Planning Studies*, 25, 2, p. 221-240.

MACCAGLIA F., 2009, « Redonner forme et vie au centre historique de Palerme (Sicile). Retour sur une expérience de développement territorial et de requalification urbaine (1993-2001) », *Urban History Review*, 37, 2, p. 40-52.

MADRY P., 2013, « Vacance commerciale, cote d'alerte », *Études foncières*, 164, p. 12-17.

MADRY P., 2016, *Ville et commerce à l'épreuve de la déterritorialisation*, Thèse de doctorat, Université de Bretagne Occidentale.

MADRY P., BOUVIER M., 2017, « La vacance commerciale dans les centres-villes en France Mesure, facteurs et premiers remèdes », *Les Cahiers de l'Institut pour la Ville et le Commerce*, 1.

- MANDEL E., 1975, *Late Capitalism*, Verso Books.
- MANN G., 2012, « Release the Hounds! The Marvelous Case of Political Economy », dans BARNES T.J., PECK J., SHEPPARD E. (dirs.), *The Wiley-Blackwell Companion to Economic Geography*, 1st edition, Wiley, p. 61-73.
- MANN M., 1984, « The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results », *European Journal of Sociology*, 25, 2, p. 185-213.
- MARKUSEN, A.R., LEE, Y.-S., DIGIOVANNA, S. (dirs.), 1999, *Second tier cities: rapid growth beyond the metropolis*, Minneapolis, Minn., Univ. of Minnesota Press (Globalization and community), 403 p.
- MARTINEZ-FERNANDEZ C., AUDIRAC I., FOL S., CUNNINGHAM-SABOT E., 2012, « Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization », *International Journal of Urban and Regional Research*, 36, 2, p. 213-225.
- MARTINEZ-FERNANDEZ C., WEYMAN T., FOL S., AUDIRAC I., CUNNINGHAM-SABOT E., WIECHMANN T., YAHAGI H., 2016, « Shrinking cities in Australia, Japan, Europe and the USA: From a global process to local policy responses », *Progress in Planning*, 105, p. 1-48.
- MARTINEZ-FERNANDEZ C., AUDIRAC I., FOL S., CUNNINGHAM-SABOT E., 2012, « Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization », *International Journal of Urban and Regional Research*, 36, 2, p. 213-225.
- MASSEY D.S., ALBRIGHT L., CASCIANO R., DERICKSON E., KINSEY D.N., 2013, « Climbing Mount Laurel: The Struggle for Affordable Housing and Social Mobility in an American Suburb », dans *Climbing Mount Laurel*, Princeton University Press.
- MASSEY D.S., DENTON N.A., 1998, *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*, Harvard University Press, 308 p.
- MATHIAN H., SANDERS L., 2014, *Objets géographiques et processus de changement : Approches spatio-temporelles*, ISTE Group, 179 p.
- MATHIAN H., SANDERS L., 2015, « Temporalités et objets géographiques », *L'Information géographique*, Vol. 79, 2, p. 55-64.
- MAULAT J., 2014, *Coordonner urbanisme et transport ferroviaire régional : le modèle à l'épreuve des pratiques. Étude croisée des métropoles de Toulouse et Nantes*, Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- MAYER H., LAZZERONI M., 2022, *A Research Agenda for Small and Medium-Sized Towns*, Edward Elgar Publishing.
- MCCANN E., WARD K., 2011, « Urban assemblages: territories, relations, practices, and power », dans MCCANN E., WARD K., COCHRANE A. (dirs.), *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age*, Minneapolis, United States, University of Minnesota Press.
- MCCANN E., WARD K., COCHRANE A., 2011, *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age*, University of Minnesota Press.
- MCCANN E.J., 2001, « Collaborative Visioning or Urban Planning as Therapy? The Politics of Public-Private Policy Making », *Professional Geographer*, 53, 2.
- MCCANN E.J., 2004, « Urban Political Economy Beyond the “Global City” », *Urban Studies*, 41, 12, p. 2315-2333.
- MERLIN P., 2002, *L'aménagement du territoire*, PUF.
- MICHEL M., 1977, « Ville moyenne, ville-moyen », *Annales de géographie*, 86, 478, p. 641-685.
- MILET H., MAISETTI N., SIMON E., 2022, « Exode urbain, un mythe, des réalités : présentation des résultats », Rapport du PUCA/Gip l'Europe des projets architecturaux et urbains.

- MIOT Y., 2012, *Face à la décroissance urbaine, l'attractivité résidentielle? Le cas des villes de tradition industrielle de Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne*, Thèse de doctorat, Université Lille 1.
- MIOT Y., MOREL JOURNAL C., SALA PALA V., 2021, « La difficile invention de politiques de l'habitat pour les villes en décroissance. Le cas de Châlons-en-Champagne, Saint-Dizier, Saint-Étienne et Vitry-le-François », dans BÉAL V., CAUCHI-DUVAL N., ROUSSEAU M. (dirs.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Éditions du Croquant.
- MOLOTCH H., 1976, « The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place », *American Journal of Sociology*, 82, 2, p. 309-332.
- MONDAIN M., 2021, *Les organismes HLM à l'épreuve de la décroissance urbaine*, Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- MORANGE M., FOL S., 2014, « Ville, néolibéralisation et justice », *Justice spatiale - Spatial justice*, 6, p. 31.
- MOREL JOURNAL C., SALA PALA V., 2021, « La décroissance urbaine comme opportunité de (re)faire la ville avec et pour les habitant·es? Expériences stéphanoises », dans BÉAL V., CAUCHI-DUVAL N., ROUSSEAU M. (dirs.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Éditions du Croquant.
- MOREL-DORIDAT F., 2021, *Aménagement et décroissance territoriale, vers une approche transfrontalière*, Thèse de doctorat, Université de Lorraine.
- MOULAERT F., SWYNGEDOUW E., RODRIGUEZ A., 2001, « Large Scale Urban Development Projects and Local Governance: from Democratic Urban Planning to Besieged Local Governance », *Geographische Zeitschrift*, 89, 2/3, p. 71-84.
- MOULAERT F., SWYNGEDOUW E., WILSON P., 1988, « Spatial Responses to Fordist and Post-Fordist Accumulation and Regulation », *Papers in Regional Science*, 64, 1, p. 11-23.
- MOULAERT F., SWYNGEDOUW E., 1989, « A Regulation Approach to the Geography of Flexible Production Systems », *Environment and Planning D: Society and Space*, 7, 3, p. 327-345.
- MULLER P., 2018, *Les politiques publiques, Que sais-je ?*.
- NAY O., SMITH A., 2002, *Le gouvernement du compromis: courtiers et généralistes dans l'action politique*, Economica.
- NEVERS J.-Y., 1997, « Coopération et construction d'une capacité de gouvernement, le concept d'urban regime chez Clarence Stone », dans NOVARINA G., GAUDIN J.-P. (dirs.), *Politiques publiques et négociations: multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, Editions du CNRS-PIR Villes, p. 15.
- NICOLAS A., 2014, « Le projet urbain nantais : une mise à l'épreuve du modèle Bilbao », *Métropolitiques*.
- OTSUKA N., REEVE A., 2007, « The contribution and potential of town centre management for regeneration: Shifting its focus from "management" to "regeneration" », *Town Planning Review*, 78, 2, p. 225-250.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., 1984, « Territoire géométrique et centralité urbaine. Le découpage de la France en départements. 1789-1790 », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 22, 1, p. 58-70.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., 1990, « La formation des départements », *Géographes associés*, 8, 1, p. 11-14.
- PASQUIER R., 2012, *Le Pouvoir régional : Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, 270 p.
- PAULUS F., 2004, *Coévolution dans les systèmes de villes: croissance et spécialisation des aires urbaines françaises de 1950 à 2000*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.
- PECK J., 2012, « Austerity urbanism », *City*, 16, 6, p. 626-655.

- PECK J., TICKELL A., 2002, « Neoliberalizing Space », *Antipode*, 34, 3, p. 380-404.
- PECK J.A., TICKELL A., 1992, « Local modes of social regulation? Regulation theory, thatcherism and uneven development », *Geoforum*, 23, 3, p. 347-363.
- PIERSON P., 1995, *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, 224 p.
- PINSON G., 2002, *Projets et pouvoir dans les villes européennes : une comparaison de Marseille, Nantes, Venise et Turin*, Thèse de doctorat, Université de Rennes 1, 730 p.
- PINSON G., 2009, *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po (Gouvernances), 420 p.
- PINSON G., 2019, « Penser par cas, penser par comparaison. Études urbaines et pratique des monographies comparées », dans AUTHIER J.-Y., BAGGIONI V., COUSIN B., FIJALKOW Y., LAUNAY L. (dirs.), *D'une ville à l'autre. La comparaison internationale en sociologie urbaine*, Paris, La Découverte (Recherches).
- PINSON G., 2020, *La ville néolibérale*, Paris, Presses universitaires de France (La ville en débat).
- PINSON G., LE GALÈS P., 2009, « Local/regional governments and centre-periphery relations in the Fifth Republic », dans BROUARD S., MAZUR A., APPLETON A. (dirs.), *The French Fifth Republic at Fifty: Beyond Stereotypes*, Palgrave Macmillan, New York, p. 297.
- PINSON G., REIGNER H., 2012, « Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s) », dans DOUILLET A.-C., FAURE A., HALPERN C., LERESCHE J.-B. (dirs.), *Penser la différenciation et la standardisation dans l'action publique*, p. 163-177.
- PISSALOUX J.-L., 2017, *Dictionnaire Collectivités territoriales et Développement Durable*, Lavoisier (Environnement), 556 p.
- POINTEREAU R., BOURQUIN M., 2017, « Rapport du Sénat sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs », 676 p.
- POLLITT C., BOUCKAERT G., 2011, *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*, 3rd ed, Oxford New York, Oxford University Press.
- POUPEAU F.-M., 2011, « (Con) fusion dans l'Etat départemental : la mise en place des directions départementales des territoires (et de la mer) », *Revue française d'administration publique*, 139, 3, p. 517-535.
- PRADA-TRIGO J., 2014, « Local strategies and networks as keys for reversing urban shrinkage: Challenges and responses in two medium-size Spanish cities », *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, 68, 4, p. 238-247.
- PROCOS, 2016, « La vacance commerciale. Toujours plus de locaux commerciaux vides en centre-ville », Rapport .
- PROMOTION DU MASTER DÉVELOPPEMENT URBAIN INTÉGRÉ, 2022, « Appréhender les rez-de-chaussée vacants structurels à Jacquard : une perspective d'amélioration du cadre de vie dans le centre-ville de Saint-Etienne », Atelier professionnel commandé par la Ville de Saint-Etienne.
- PUMAIN D., MORICONI-EBRARD F., 1997, « City size distributions and metropolisation », *GeoJournal*, 43, 4, p. 307-314.
- PUMAIN D., ROZENBLAT C., MORICONI-EBRARD F., 1996, « La trame des villes en France et en Europe », dans PUMAIN D. (dir.), *Données urbaines*, p. 279-287.
- RATOUIS O., VALLET B., 2019, « La ville standardisée - éditorial », *Annales de la Recherche Urbaine*, 113.

- REIGNER H., 2015, « Une gouvernementalisation néohygiéniste et néolibérale des conduites », dans BOISSONADE J. (dir.), *La ville durable controversée. Les dynamiques urbaines dans le mouvement critique*, Pétra.
- REIGNER H., BRENAC T., HERNANDEZ F., 2013, *Nouvelles idéologies urbaines : dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- RIENIETS T., 2006, « Global Shrinkage », dans OSWALT P. (dir.), *Shrinking Cities: International Research*, Hatje Cantz.
- ROBINSON J., 2002, « Global and world cities: a view from off the map », *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 3, p. 531-554.
- ROBINSON J., 2011, « The Spaces of Circulating Knowledge », dans MCCANN E., WARD K. (dirs.), *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age*, p. 26.
- ROLAND E., 2016, « Châlons-en-Champagne : un cas classique de décroissance », *Les stratégies face à la décroissance dans une ville administrative*. Mémoire de master 2, Université Paris, 1.
- ROTH H., 2016, « Du déclin à la périphérisation : quand les courants constructivistes et critiques revisitent les différenciations spatiales en Allemagne », *Cybergeo*.
- ROTH H., CUNNINGHAM-SABOT E., 2016, « Shrinking cities in the growth paradigm: towards standardised regrowing strategies? », dans PIRO R., GANSER R. (dirs.), *Parallel Patterns of Shrinking Cities and Urban Growth: Spatial Planning for Sustainable Development of City Regions and Rural Areas*, Routledge.
- ROUDIER E., 2019, *Quand la ville moyenne entre en gare: des projets entre mimétisme métropolitain et recompositions territoriales*, Thèse de doctorat, Paris Est.
- ROUSSEAU M., 2008, « « Bringing politics back in » : la gentrification comme politique de développement urbain ? », *Espaces et sociétés*, 132-133, p. 75-90.
- RUDOLPH M., 2017, « Ceux qui partent, ceux qui restent. Les mobilités résidentielles dans les villes en décroissance », *Métropolitiques*.
- SAINT-JULIEN T., 1971, « La Rochelle et la décentralisation industrielle », *Annales de géographie*, 80, 442, p. 687.
- SAINT-JULIEN T., 1973, « Signification géographique des implantations industrielles décentralisées en province », *Annales de Géographie*, 82, 453, p. 557-575.
- SAINT-JULIEN T., 2011, « La fin d'un modèle hiérarchique : Les villes moyennes en transition », *Urbanisme*, 378, p. 44.
- SAINT-JULIEN T., PUMAIN D., 1986, « A ville plus grande, travail plus qualifié », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 29, p. 105.
- SALA PALA V., MOREL JOURNAL C., 2012, « Agir sur les mobilités résidentielles en situation urbaine incertaine. Réflexions à partir de l'exemple stéphanois », *Regards Sociologiques*, 45-46, p. 111-134.
- SÁNCHEZ-MORAL S., MÉNDEZ R., PRADA-TRIGO J., 2015, « Resurgent Cities: Local Strategies and Institutional Networks to Counteract Shrinkage in Avilés (Spain) », *European Planning Studies*, 23, 1, p. 33-52.
- SANDERS L., 2012, « Regards scientifiques croisés sur la hiérarchie des systèmes de peuplement : de l'empirie aux systèmes complexes » *Région et Développement*, 12, p. 127-146.
- SANTAMARIA F., 1998, *Les villes moyennes françaises: entre hiérarchie et réseaux: étude comparée avec l'Espagne et le Royaume-Uni*, Thèse de doctorat, Université de Pau.
- SANTAMARIA F., 2000, « La notion de 'ville moyenne' en France, en Espagne et au Royaume-Uni », *Annales de Géographie*, 109, 613, p. 227-239.

- SANTAMARIA F., 2012, « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Norois. Environnement, aménagement, société*, 223, p. 13-30.
- SASSEN S., 1991, *The global city: New York, London, Tokyo*, 6. Dr., Princeton, NJ, Princeton Univ. Press, 397 p.
- SASSEN S., 1999, « La métropole : site stratégique et nouvelle frontière (Partie 1) », *Cultures & Conflits*, 33-34.
- SCHINDLER S., 2019, « Comprendre les processus de déclin urbain à Flint (Michigan) : une approche inductive de l'«urbanisme subalterne»? », *Géographie, économie, société*, Vol. 21, 1, p. 117-134.
- SCOTT A.J., SOJA E.W., 1998, *The city: Los Angeles and urban theory at the end of the twentieth century*, Berkeley, University of California Press, 502 p.
- SÉNAT A., 2018, *Décroissance urbaine, dévitalisation du centre-ville et politiques publiques dans les villes moyennes : le cas de Châtellerauld*, Mémoire de master 1, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, p. 110.
- SIDES J., 2004, *L.A. City Limits: African American Los Angeles from the Great Depression to the Present*, University of California Press, 310 p.
- SMITH N., 1996, *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, London, Routledge, 288 p.
- SOIFER H., 2008, « State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement », *Studies in Comparative International Development*, 43, 3-4, p. 231-251.
- SOIFER H., HAU M. VOM, 2008, « Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power », *Studies in Comparative International Development*, 43, 3, p. 219.
- SOJA E.W., 1989, *Postmodern geographies: the reassertion of space in critical social theory*, London New York, Verso.
- SOJA E.W., 1998, « Los Angeles, 1965-1992: From crisis-generated restructuring to restructuring-generated crisis », dans SCOTT A.J., SOJA E.W. (dirs.), *The city: Los Angeles and urban theory at the end of the twentieth century*, Berkeley, University of California Press.
- STARKE P., 2006, « The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review », *Social Policy & Administration*, 40, 1, p. 104-120.
- STONE C.N., 1989, *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*, University press of Kansas.
- STONE C.N., 1993, « Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, 15, 1, p. 1-28.
- STONE C.N., 2001, « The Atlanta Experience Re-examined: The Link Between Agenda and Regime Change », *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, 1, p. 20-34.
- STONE C.N., 2020, « De quoi les villes sont-elles « capables » ? », Entretien réalisé par F. Desage et F. Mercure-Jolette dans *Métropolitiques*.
- STORPER M., 1997, *The regional world: territorial development in a global economy*, New York : Guilford Press, 362 p.
- STUDER M., RITSCHARD G., 2016, « What Matters in Differences Between Life Trajectories: A Comparative Review of Sequence Dissimilarity Measures », *Journal of the Royal Statistical Society Series A: Statistics in Society*, 179, 2, p. 481-511.
- SWYNGEDOUW E., 2000, « La transformation des échelles spatiales de régulation : vers une nouvelle articulation », *La transformation des échelles spatiales de régulation : vers une nouvelle articulation*, 2, 2, p. 211-244.

- SWYNGEDOUW E., KESTELOOT C., 1988, « Le passage sociospatial du fordisme à la flexibilité : une interprétation des aspects spatiaux de la crise et de son issue », *Le passage sociospatial du fordisme à la flexibilité : une interprétation des aspects spatiaux de la crise et de son issue*, 54-55, p. 241-268.
- SWYNGEDOUW E., MOULAERT F., RODRIGUEZ A., 2002, « Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy », *Antipode*, 34, 3, p. 542-577.
- SWYNGEDOUW E.A., 1989, « The Heart of the Place: The Resurrection of Locality in an Age of Hyperspace », *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71, 1, p. 31-42.
- SWYNGEDOUW E.A., 1991, *The production of new spaces*, Ph.D., Ann Arbor, United States, 516 p.
- SYKES O., 2018, « Post-geography worlds, new dominions, left behind regions, and ‘other’ places: unpacking some spatial imaginaries of the UK’s ‘Brexit’ debate », *Space and Polity*, 22, 2, p. 137-161.
- TALANDIER M., 2023, *Développement territorial : Repenser les relations villes-campagnes*, Armand Colin.
- TALANDIER M., JOUSSEAUME V., 2013, « Les équipements du quotidien en France : un facteur d’attractivité résidentielle et de développement pour les territoires ? », *Norois*, 226, p. 18.
- TALLEC J., 2014, *La construction socio-spatiale de l’innovation en ville moyenne face aux objectifs de compétitivité et d’attractivité des politiques d’aménagement : les cas des agglomérations d’Albi (Midi-Pyrénées), Alès (Languedoc-Roussillon), Fougères et Quimper (Bretagne)*, Thèse de doctorat, Université Toulouse le Mirail - Toulouse II.
- TAULELLE F., 2009, « Une lecture de la politique d’aménagement du territoire à travers les zonages et les pôles », dans VANIER M., JEAN Y. (dirs.), *La France, aménager les territoires*, Paris, Armand Colin (Collection U), p. 256-275.
- TAULELLE F., 2012, « Ce que nous avons vu en matière de services publics dans les quatre pays de l’étude : le délaissement du territoire », *Sciences de la société*, 86, p. 5-13.
- TAULELLE F., 2017, « Faut-il encore se préoccuper des services publics dans les territoires hors métropoles ? », dans *Services publics et territoires: adaptations, innovations et réactions*, Presses universitaires de Rennes.
- TER MINASSIAN H., 2010, « La récupération du centre ancien de Barcelone depuis le début des années 1980. Enjeux, processus, contradictions », *Norois. Environnement, aménagement, société*, 216, p. 13-27.
- TER MINASSIAN H., 2012, *Le patrimoine dans les politiques de réhabilitation du centre ancien de Barcelone. Discours et réalité (1980-2008)*, L’Harmattan.
- TICKELL A., PECK J.A., 1992, « Accumulation, regulation and the geographies of post-Fordism: missing links in regulationist research », *Progress in Human Geography*, 16, 2, p. 190-218.
- TICKELL A., PECK J.A., 1995, « Social regulation after Fordism: regulation theory, neo-liberalism and the global-local nexus », *Economy and Society*, 24, 3, p. 357-386.
- TISSOT S., 2005, « Les sociologues et la banlieue : construction savante du problème des “quartiers sensibles” », *Genèses*, 60, 3, p. 57-75.
- TISSOT S., 2012, « Les centres-villes : modèles, luttes et pratiques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 195, p. 4-11.
- ȚOCA C.V., POCOLA B.M., 2015, « Searching for Development of Medium-sized Cities in the European Union: A Study Case on Oradea », p. 15.
- TOMANEY J., PIKE A., 2020, « Levelling Up? », *The Political Quarterly*, 91, 1, p. 43-48.
- TUMBER C., 2013, *Small, gritty, and green: the promise of America’s smaller industrial cities in a low-carbon world*, MIT PRESS (dir.), Cambridge, MA; London, The MIT Press.

- VADELORGE L., 2013, « Les villes moyennes ont une histoire », *L'Information géographique*, 77, 3, p. 29-44.
- VADELORGE L., 2014, « Les villes moyennes, un champ pour l'histoire du temps présent des politiques publiques ? », *Pour Mémoire (Comité d'histoire Ministériel)*, 13, p. 66.
- VALEGEAS F., 2018, « Une durabilité sous conditions ? La production des écoquartiers français, révélatrice d'une doxa néohygiéniste du développement durable », *Métropoles*, Hors-série 2018.
- VAN CRIEKINGEN M., 2008, « Comment la gentrification est devenue, de phénomène marginal, un projet politique global », *Agone*, 38-39, p. 71-88.
- VANDERMOTTEN C., MARISSAL P., VAN HAMME G., 2014a, *La production des espaces économiques: La formation du système monde, Tome I*, Editions de l'Université de Bruxelles.
- VANDERMOTTEN C., MARISSAL P., VAN HAMME G., 2014b, *La production des espaces économiques: La formation des territoires, Tome II*, Editions de l'Université de Bruxelles.
- VANIER M., 2002, « Régulation, métropoles, régions : l'état de l'Europe », *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, 28.
- VERDIER N., BRETAGNOLLE A., ARNAULD M.-C., BAUDET-MICHEL S., 2020, « Étymologie et histoire des mots de la décroissance », dans SANDERS L., BRETAGNOLLE A., BRUN P., OZOUF-MARIGNIER M.-V., VERDIER N. (dirs.), *Le temps long du peuplement. Concepts et mots-clés*, Presses universitaires François Rabelais, p. 339-350.
- VRIES J., 1984, *European Urbanization, 1500-1800*, London, Routledge, 432 p.
- WARD C., SWYNGEDOUW E., 2018, « Neoliberalisation from the Ground Up: Insurgent Capital, Regional Struggle, and the Assetisation of Land », *Antipode*, 50, 4, p. 1077-1097.
- WARD K., 2011, « Policies in Motion and in Place: The Case of Business Improvement Districts », dans COCHRANE A., WARD K., MCCANN E. (dirs.), *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age*, University of Minnesota Press, p. 26.
- WARNANT A., 2023, *Le « problème des villes moyennes ». L'action publique locale face à la décroissance urbaine à Montluçon, Nevers et Vierzon (1970-2020)*, Thèse de doctorat, Paris, Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS), 578 p.
- WICKHAM H., AVERICK M., BRYAN J., CHANG W., MCGOWAN L., FRANÇOIS R., GROLEMUND G., HAYES A., HENRY L., HESTER J., KUHN M., PEDERSEN T., MILLER E., BACHE S., MÜLLER K., OOMS J., ROBINSON D., SEIDEL D., SPINU V., TAKAHASHI K., VAUGHAN D., WILKE C., WOO K., YUTANI H., 2019, « Welcome to the Tidyverse », *Journal of Open Source Software*, 4, 43, p. 1686.
- WIECHMANN D.T., 2008, « Errors Expected — Aligning Urban Strategy with Demographic Uncertainty in Shrinking Cities », *International Planning Studies*, 13, 4, p. 431-446.
- WIECHMANN T., PALLAGST K.M., 2012, « Urban shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies », *International Journal of Urban and Regional Research*, 36, 2, p. 261-280.
- WOLFF M., FOL S., ROTH H., CUNNINGHAM-SABOT E., 2013, « Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France », *Cybergeo*, 661.
- WOLFF M., WIECHMANN T., 2018, « Urban growth and decline: Europe's shrinking cities in a comparative perspective 1990–2010 », *European Urban and Regional Studies*, 25, 2, p. 122-139.

Annexes

Annexe 1 : informations complémentaires sur la définition des villes moyennes adoptée	526
1. Les gammes d'équipements de l'Insee (Base permanente des équipements, 2018).....	526
2. Base de données des aires urbaines ayant bénéficié du programme Action cœur de ville (2017) ou d'un Contrat de ville moyenne (1973)	529
Annexe 2 : éléments complémentaires sur les classifications réalisées aux chapitres 3 et 4	534
1. Paramètres utilisés dans l'appariement optimal des séquences	534
2. Sauts d'inertie et indicateurs de robustesse des classifications ascendantes hiérarchiques (CAH) réalisées.....	534
2.1. CAH des trajectoires d'évolution démographique (Chapitre 3)	534
2.2. CAH des trajectoires d'évolution de l'emploi (Chapitre 3)	535
2.3. CAH des trajectoires de l'indicateur de fragilités sociales (Chapitre 3)	536
2.4. CAH des trajectoires de taux de vacance du logement (Chapitre 3)	538
2.5. CAH des séquences de résultats des typologies thématiques (Chapitre 4)	539
3. Discrétisation du taux de vacance du logement adoptée pour construire des trajectoires (chapitre 3)	539
4. Typologie des trajectoires démographiques à l'échelle des aires urbaines	540
Annexe 3 : résultats des typologies thématiques (chapitre 3)	541
Annexe 4 : liste des entretiens et grilles utilisées	551
1. Liste des entretiens numérotés.....	551
2. Liste des fonctions des enquêtés.....	555
3. Grilles d'entretiens sur les politiques urbaines de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne et le déploiement du programme Action cœur de ville dans ces territoires.....	559
3.1. Grilles d'entretien destinées aux acteurs de l'aménagement des quatre villes	559
3.1.1. Grille utilisée auprès des agents ou élus des municipalités et intercommunalités	559
3.1.2. Grille utilisée auprès des autres acteurs de l'aménagement : établissements publics fonciers, sociétés d'économie mixte, organismes de logements sociaux.....	562
3.2. Grilles destinées aux agents des Directions régionales de la Banque des territoires et des services déconcentrés de l'État sur la mise en œuvre du programme ACV	563
3.2.1. Grille utilisée pour les agents des services déconcentrés	563
3.2.2. Grille utilisée pour les chargés de développement territorial ou les directeurs territoriaux des Directions régionales de la Banque des territoires	564
4. Grilles d'entretien utilisées dans l'enquête nationale sur le programme Action cœur de ville	566
4.1. Grille utilisée auprès des membres de l'équipe chargée du déploiement du programme Action cœur de ville à la Banque des territoires	566
4.2. Grilles utilisées auprès des acteurs ayant contribué à l'élaboration ou au pilotage du programme	567
4.2.1. Acteur impliqué dans l'élaboration ou le pilotage au CGET-ANCT	567
4.2.2. Acteur impliqué dans l'élaboration ou le pilotage du programme à la Caisse des dépôts	568
4.2.3. Acteur impliqué dans le pilotage du programme à l'Anah ou à Action logement.....	569
Annexe 5 : analyse de la variance sur les prix immobiliers et l'intervention d'Action logement dans le programme ACV	571

Annexe 1 : informations complémentaires sur la définition des villes moyennes adoptée

1. Les gammes d'équipements de l'Insee (Base permanente des équipements, 2018)

Ces gammes sont utilisées pour mesurer la diversité d'équipements dans les villes françaises et pour définir les villes moyennes. Elles ont été créées par l'Insee à partir d'une analyse de la présence de 190 équipements dans les communes françaises.

Cette liste provient du site internet de l'Insee et correspond à la typologie en gammes de 2018.

Libellé équipement	Gamme	Domaine
Bureau de poste, relais poste, agence postale	proximité	Services aux particuliers
Réparation automobile et de matériel agricole	proximité	Services aux particuliers
Maçon	proximité	Services aux particuliers
Plâtrier, peintre	proximité	Services aux particuliers
Menuisier, charpentier, serrurier	proximité	Services aux particuliers
Plombier, couvreur, chauffagiste	proximité	Services aux particuliers
Électricien	proximité	Services aux particuliers
Entreprise générale du bâtiment	proximité	Services aux particuliers
Coiffure	proximité	Services aux particuliers
Restaurant, restaurant rapide	proximité	Services aux particuliers
Agence immobilière	proximité	Services aux particuliers
Institut de beauté – ongles	proximité	Services aux particuliers
Épicerie, supérette	proximité	Commerces
Boulangerie	proximité	Commerces
Boucherie, charcuterie	proximité	Commerces
Fleuriste – jardinerie – animalerie	proximité	Commerces
École élémentaire	proximité	Enseignement
Médecin généraliste	proximité	Santé
Chirurgien dentiste	proximité	Santé
Infirmier	proximité	Santé
Masseur kinésithérapeute	proximité	Santé
Pharmacie	proximité	Santé
Taxi – VTC	proximité	Transports et déplacements
Boulodrome	proximité	Sports, loisirs et culture
Tennis	proximité	Sports, loisirs et culture
Salle ou terrain multisports	proximité	Sports, loisirs et culture
Terrain de grands jeux	proximité	Sports, loisirs et culture
Police, gendarmerie	intermédiaire	Services aux particuliers
Centre de finances publiques	intermédiaire	Services aux particuliers

Banque, Caisse d'Épargne	intermédiaire	Services aux particuliers
Pompes funèbres	intermédiaire	Services aux particuliers
Contrôle technique automobile	intermédiaire	Services aux particuliers
École de conduite	intermédiaire	Services aux particuliers
Vétérinaire	intermédiaire	Services aux particuliers
Pressing – laverie automatique	intermédiaire	Services aux particuliers
Supermarché	intermédiaire	Commerces
Librairie, papeterie, journaux	intermédiaire	Commerces
Magasin de vêtements	intermédiaire	Commerces
Magasin d'équipements du foyer	intermédiaire	Commerces
Magasin de chaussures	intermédiaire	Commerces
Magasin d'électroménager et de matériel audio-vidéo	intermédiaire	Commerces
Magasin de meubles	intermédiaire	Commerces
Magasin d'articles de sports et de loisirs	intermédiaire	Commerces
Droguerie, quincaillerie, bricolage	intermédiaire	Commerces
Horlogerie, bijouterie	intermédiaire	Commerces
Magasin d'optique	intermédiaire	Commerces
Magasin de matériel médical et orthopédique	intermédiaire	Commerces
Station service	intermédiaire	Commerces
École maternelle	intermédiaire	Enseignement
Collège	intermédiaire	Enseignement
Sage-femme	intermédiaire	Santé
Orthophoniste	intermédiaire	Santé
Pédicure, podologue	intermédiaire	Santé
Psychologue	intermédiaire	Santé
Laboratoire d'analyses et de biologie médicale	intermédiaire	Santé
Ambulance	intermédiaire	Santé
Personnes âgées : hébergement	intermédiaire	Santé
Personnes âgées : services d'aide	intermédiaire	Santé
Crèche	intermédiaire	Santé
Salle de sport spécialisée	intermédiaire	Sports, loisirs et culture
Bassin de natation	intermédiaire	Sports, loisirs et culture
Athlétisme	intermédiaire	Sports, loisirs et culture
Roller, skate, vélo bicross ou freestyle	intermédiaire	Sports, loisirs et culture
Pôle emploi : réseau de proximité	supérieure	Services aux particuliers
Location d'automobiles et d'utilitaires légers	supérieure	Services aux particuliers
Agence de travail temporaire	supérieure	Services aux particuliers
Hypermarché	supérieure	Commerces
Produits surgelés	supérieure	Commerces
Poissonnerie	supérieure	Commerces
Magasin de revêtements murs et sols	supérieure	Commerces
Parfumerie – cosmétique	supérieure	Commerces

Lycée d'enseignement général et/ou technologique	supérieure	Enseignement
Lycée d'enseignement professionnel	supérieure	Enseignement
Formation santé	supérieure	Enseignement
Centre de formation d'apprentis (hors agriculture)	supérieure	Enseignement
Établissement de santé de court séjour	supérieure	Santé
Établissement de santé de moyen séjour	supérieure	Santé
Établissement de santé de long séjour	supérieure	Santé
Établissement psychiatrique	supérieure	Santé
Urgences	supérieure	Santé
Centre de santé	supérieure	Santé
Structures psychiatriques en ambulatoire	supérieure	Santé
Dialyse	supérieure	Santé
Spécialiste en cardiologie	supérieure	Santé
Spécialiste en dermatologie et vénéréologie	supérieure	Santé
Spécialiste en gynécologie	supérieure	Santé
Spécialiste en gastro-entérologie, hépatologie	supérieure	Santé
Spécialiste en psychiatrie	supérieure	Santé
Spécialiste en ophtalmologie	supérieure	Santé
Spécialiste en oto-rhino-laryngologie	supérieure	Santé
Spécialiste en pédiatrie	supérieure	Santé
Spécialiste en pneumologie	supérieure	Santé
Spécialiste en radiodiagnostic et imagerie médicale	supérieure	Santé
Orthoptiste	supérieure	Santé
Audio prothésiste	supérieure	Santé
Psychomotricien	supérieure	Santé
Diététicien	supérieure	Santé
Personnes âgées : soins à domicile	supérieure	Santé
Enfants handicapés : hébergement	supérieure	Santé
Enfants handicapés : services à domicile ou ambulatoires	supérieure	Santé
Adultes handicapés : hébergement	supérieure	Santé
Adultes handicapés : services d'aide	supérieure	Santé
Travail protégé	supérieure	Santé
Adultes handicapés : services de soins à domicile	supérieure	Santé
Aide sociale à l'enfance : hébergement	supérieure	Santé
Gare	supérieure	Transports et déplacements
Parcours sportif/santé	supérieure	Sports, loisirs et culture
Théâtre, art de rue, cirque	supérieure	Sports, loisirs et culture
Cinéma	supérieure	Sports, loisirs et culture
Musée	supérieure	Sports, loisirs et culture

2. Base de données des aires urbaines ayant bénéficié du programme Action cœur de ville (2017) ou d'un Contrat de ville moyenne (1973)

Cette base de données été utilisée pour proposer un critère de définition politique des villes moyennes. On compte 184 aires urbaines dont la commune centre a été ciblée par le programme Action cœur de ville et/ou un Contrat de ville moyenne.

La liste des villes signataires d'un Contrat de ville moyenne a été réalisée d'après la carte des Contrats de ville moyenne proposée dans *50 ans d'aménagement du territoire* (Delamarre, Lacour, Thoin, 2013, p.68), un ouvrage de la Datar édité par la Documentation française.

La liste des villes Action cœur de ville m'a été communiquée dans le cadre de mon accueil au CGET le 8/11/2019. Il s'agissait de la liste des communes bénéficiaires du programme la plus récente à cette date (230 communes⁴⁶⁹ en tout). J'ai exclu de cette listes toutes les communes qui ne sont pas les villes-centres d'une aire urbaine. Cela inclut par exemple celles situées dans l'aire urbaine parisienne, lyonnaise, grenobloise, niçoise, ainsi que toutes les communes centre d'une unité urbaine située hors aire urbaine.

AU2010	Libellé de l'AU	Contrat VM	ACV
014	Douai - Lens	1	1
016	Avignon	1	1
026	Valenciennes (partie française)	0	1
027	Béthune	1	1
031	Perpignan	0	1
035	Limoges	0	1
036	Bayonne (partie française)	1	1
038	Dunkerque	0	1
039	Poitiers	0	1
041	Besançon	0	1
042	Pau	1	1
043	Lorient	0	1
044	Annecy	1	0
045	Chambéry	1	1
046	Saint-Nazaire	0	1
047	La Rochelle	1	0
048	Troyes	0	1
049	Angoulême	1	1
050	Valence	0	1
051	Saint-Brieuc	0	1
052	Montbéliard	0	1

⁴⁶⁹ Mulhouse, initialement présente dans cette base de données, a été retirée lorsqu'elle a quitté le programme.

053	Béziers	1	1
054	Niort	0	1
055	Vannes	1	1
056	Chartres	0	1
057	Bourges	0	1
058	Boulogne-sur-Mer	0	1
059	Thionville	0	1
060	Chalon-sur-Saône	1	1
061	Maubeuge (partie française)	1	1
062	Arras	1	1
063	Calais	0	1
064	Colmar	0	1
065	Blois	1	1
066	Quimper	1	1
067	Beauvais	0	1
068	Cherbourg-en-Cotentin	0	1
069	Laval	0	1
070	Creil	0	1
071	Bourg-en-Bresse	1	1
072	Tarbes	1	1
073	Belfort	1	1
074	Saint-Quentin	0	1
075	La Roche-sur-Yon	1	1
076	Vienne	0	1
077	Évreux	0	1
078	Alès	0	1
079	Agen	0	1
080	Charleville-Mézières	1	1
081	Roanne	1	1
082	Sarrebruck (ALL) - Forbach (partie française)	1	1
083	Nevers	1	1
084	Cholet	1	1
085	Brive-la-Gaillarde	1	1
086	Montauban	0	1
087	Périgueux	1	1
088	Mâcon	0	1
089	Compiègne	0	1
090	Ajaccio	1	1
091	Albi	1	1
092	Carcassonne	1	1
093	Châteauroux	1	1
095	Épinal	0	1

096	Auxerre	1	1
097	Bastia	0	1
099	Saint-Omer	1	1
101	Narbonne	0	1
102	Sète	0	1
104	Rodez	1	1
105	Vichy	0	1
106	Dieppe	1	1
107	Châlons-en-Champagne	0	1
108	Montluçon	0	1
109	Bergerac	0	1
110	Draguignan	1	1
113	Saint-Malo	0	1
114	Le Puy-en-Velay	1	1
115	Longwy (partie française)	0	1
116	Montélimar	0	1
117	Châtellerauld	0	1
118	Romans-sur-Isère	1	1
119	Montargis	0	1
120	Alençon	1	1
121	Castres	1	1
122	Mont-de-Marsan	1	1
123	Cambrai	0	1
124	Dole	1	1
125	Aurillac	1	1
126	Lannion	0	1
127	Soissons	0	1
128	Dax	1	1
129	Sens	0	1
130	Moulins	0	1
132	Saintes	1	1
133	Haguenau	1	1
134	Dreux	0	1
135	Vesoul	1	1
136	Gap	1	1
138	Lons-le-Saunier	1	1
139	Aubenas	0	1
140	Villeneuve-sur-Lot	0	1
141	Arles	0	1
142	Rochefort	1	1
144	Saint-Dizier	0	1
145	Saint-Dié-des-Vosges	0	1

146	Laon	1	1
147	Saint-Lô	0	1
149	Louviers	0	1
150	Cognac	0	1
153	Lunel	0	1
154	Montceau-les-Mines	0	1
155	Flers	0	1
156	Sarreguemines (partie française)	1	1
157	Annonay	1	1
158	Saumur	1	1
160	Lisieux	0	1
161	Chaumont	0	1
162	Cahors	0	1
163	Fougères	1	1
164	Abbeville	0	1
165	Oyonnax	0	1
166	Verdun	0	1
167	Auch	1	1
168	Morlaix	1	1
171	Sarrebouurg	0	1
172	Le Creusot	0	1
174	Saint-Avoid (partie française)	0	1
175	Épernay	1	1
176	Manosque	1	1
177	Libourne	1	1
178	Vierzon	0	1
180	Marmande	0	1
181	Château-Thierry	0	1
182	Bar-le-Duc	0	1
183	Pamiers	0	1
185	Sedan	0	1
187	Vernon	0	1
190	Guéret	1	1
191	Tulle	1	1
198	Guebwiller	0	1
199	Vire Normandie	0	1
200	Beaucaire	0	1
201	Redon	1	1
202	Millau	0	1
203	Romorantin-Lanthenay	0	1
204	Vitré	0	1
205	Fontenay-le-Comte	1	1

207	Fécamp	1	1
214	Issoire	0	1
215	Montbrison	0	1
218	Digne-les-Bains	0	1
219	Mazamet	0	1
222	Lunéville	1	1
223	Figeac	0	1
225	Autun	1	1
229	Châteaubriant	0	1
234	Gien	0	1
235	Pontivy	0	1
237	Toul	0	1
238	Argentan	0	1
240	Bagnols-sur-Cèze	0	1
241	Agde	0	1
242	Lourdes	0	1
244	Brignoles	0	1
251	Saverne	0	1
252	Privas	0	1
255	Villefranche-de-Rouergue	0	1
257	Sélestat	1	0
260	Bressuire	0	1
262	Briançon	0	1
263	Nogent-le-Rotrou	0	1
265	Foix	0	1
266	Thiers	1	1
269	Issoudun	0	1
270	Tarare	0	1
271	Mende	0	1
277	La Flèche	0	1
278	Senlis	0	1
302	Cosne-Cours-sur-Loire	0	1
359	Pithiviers	0	1
377	Tonneins	0	1
383	Chinon	0	1
387	Revel	0	1
441	Valence	1	0

Annexe 2 : Éléments complémentaires sur les classifications réalisées aux chapitres 3 et 4

1. Paramètres utilisés dans l'appariement optimal des séquences

La matrice des coûts prise en compte dans l'algorithme d'appariement optimal pour les typologies de séquences dont les états indiquent une dynamique (démographie, emploi) :

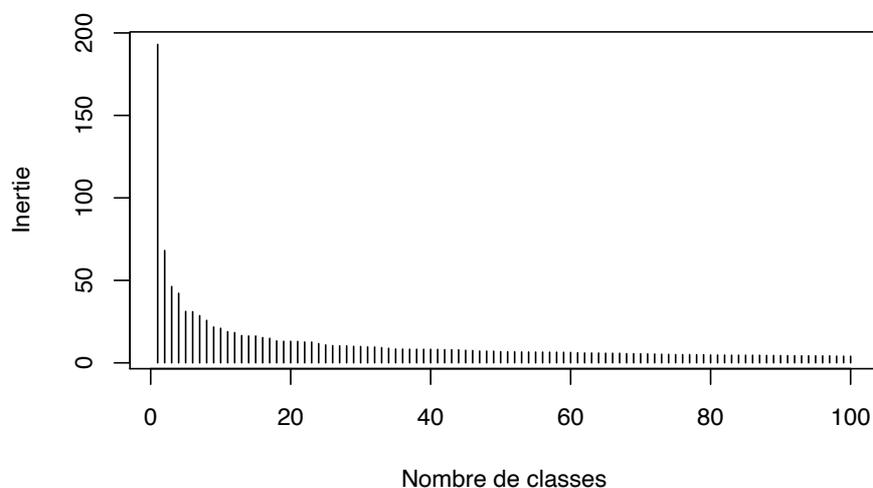
	Croissance	Stagnation	Décroissance
Croissance	0	1	2
Stagnation	1	0	1
Décroissance	2	1	0

La matrice des coûts prise en compte dans l'algorithme d'appariement optimal pour les typologies de séquences dont les états sont statiques (social, bâti) :

	Faible	Moyen	Élevé	Très élevé
Faible	0	1	2	3
Moyen	1	0	1	2
Élevé	2	1	0	2
Très élevé	3	2	1	0

2. Sauts d'inertie et indicateurs de robustesse des classifications ascendantes hiérarchiques (CAH) réalisées

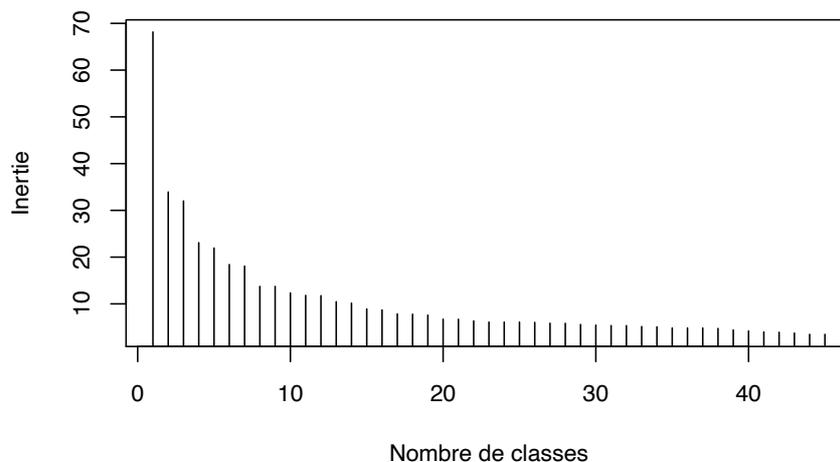
2.1. CAH des trajectoires d'évolution démographique (Chapitre 3)



Indice	Valeur	Lecture
Hubert's C	0,067	<i>Il « met en parallèle la partition obtenue et la meilleure partition que l'on aurait pu obtenir avec ce nombre de groupe et cette matrice de distance » (Studer, 2012, p. 14) Il est compris entre 0 et 1. Plus il est faible, plus la partition est satisfaisante.</i>
Indice de silhouette moyen	0,40	<i>Il est construit à partir des distances entre un individu i et les autres individus de son groupe, et les distances entre i et les individus du groupe le plus proche de celui auquel i appartient. Il est compris entre -1 et 1. En dessous de 0, la classification ne reflète pas une structure réelle des données ; entre 0 et 0.30 : la pertinence des groupes est faible ; entre 0.31 et 0.5, elle est raisonnable ; au-delà, elle est forte (Chesneau, 2016)</i>
Hubert's Gamma	0,91	<i>Il mesure la concordance entre la matrice des distances de départ et les distances au sein/entre les groupes de la classification. Il est compris entre -1 et 1, plus il est proche de 1, plus la classification reproduit les distances de la matrice de départ (Studer, 2012)</i>

2.2. CAH des trajectoires d'évolution de l'emploi (Chapitre 3)

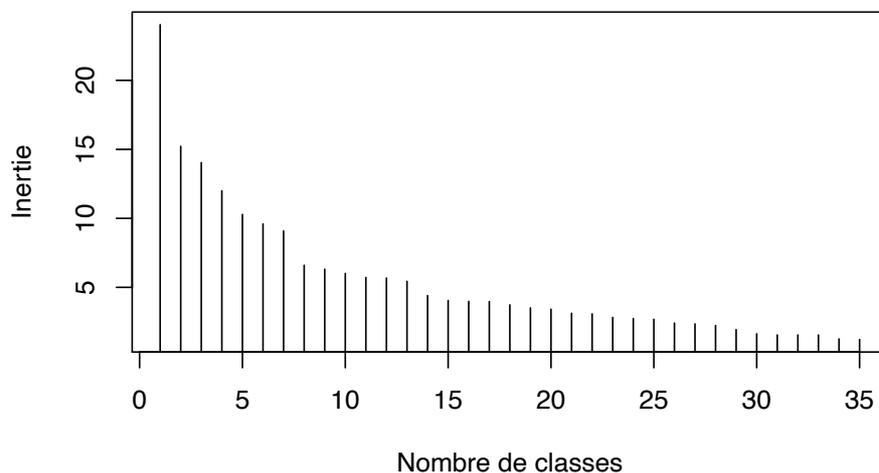
CAH des trajectoires d'évolution de l'emploi (1975-2016)



Indice	Valeur	Lecture
Hubert's C	0,11	<i>Il « met en parallèle la partition obtenue et la meilleure partition que l'on aurait pu obtenir avec ce nombre de groupe et cette matrice de distance » (Studer, 2012, p. 14) Il est compris entre 0 et 1. Plus il est faible, plus la partition est satisfaisante.</i>
Indice de silhouette moyen	0,34	<i>Il est construit à partir des distances entre un individu i et les autres individus de son groupe, et les distances entre i et les individus du groupe le plus proche de celui auquel i appartient. Il est compris entre -1 et 1. En dessous de 0, la classification ne reflète pas une structure réelle des données ; entre 0 et 0.30 : la pertinence des groupes est faible ; entre 0.31 et 0.5, elle est raisonnable ; au-delà, elle est forte (Chesneau, 2016)</i>

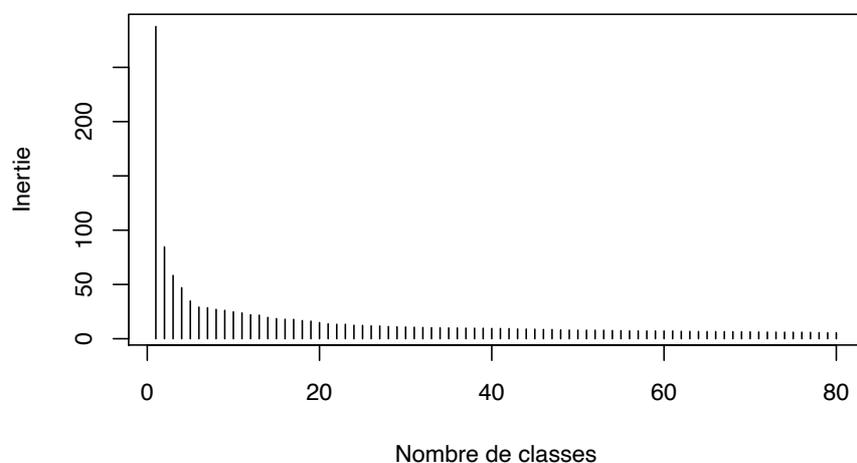
Hubert's Gamma	0,73	<i>Il mesure la concordance entre la matrice des distances de départ et les distances au sein/entre les groupes de la classification. Il est compris entre -1 et 1, plus il est proche de 1, plus la classification reproduit les distances de la matrice de départ (Studer, 2012)</i>
-----------------------	------	--

CAH sur les profils de pertes d'emploi par secteurs (2006-2016)



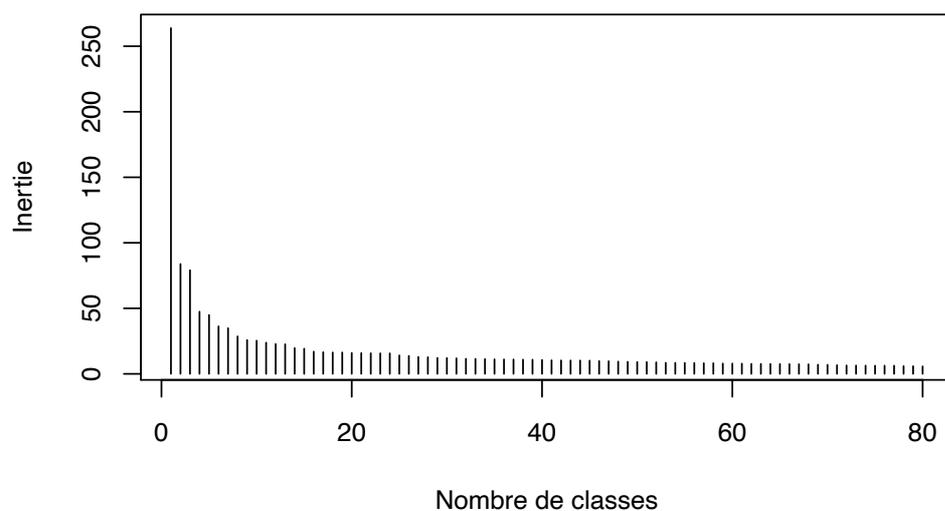
Indice	Valeur	Lecture
Hubert's C	0,12	<i>Il « met en parallèle la partition obtenue et la meilleure partition que l'on aurait pu obtenir avec ce nombre de groupe et cette matrice de distance » (Studer, 2012, p. 14) Il est compris entre 0 et 1. Plus il est faible, plus la partition est satisfaisante.</i>
Indice de silhouette moyen	0,36	<i>Il est construit à partir des distances entre un individu i et les autres individus de son groupe, et les distances entre i et les individus du groupe le plus proche de celui auquel i appartient. Il est compris entre -1 et 1. En dessous de 0, la classification ne reflète pas une structure réelle des données ; entre 0 et 0.30 : la pertinence des groupes est faible ; entre 0.31 et 0.5, elle est raisonnable ; au-delà, elle est forte (Chesneau, 2016)</i>
Hubert's Gamma	0,82	<i>Il mesure la concordance entre la matrice des distances de départ et les distances au sein/entre les groupes de la classification. Il est compris entre -1 et 1, plus il est proche de 1, plus la classification reproduit les distances de la matrice de départ (Studer, 2012)</i>

2.3.CAH des trajectoires de l'indicateur de fragilités sociales (Chapitre 3)



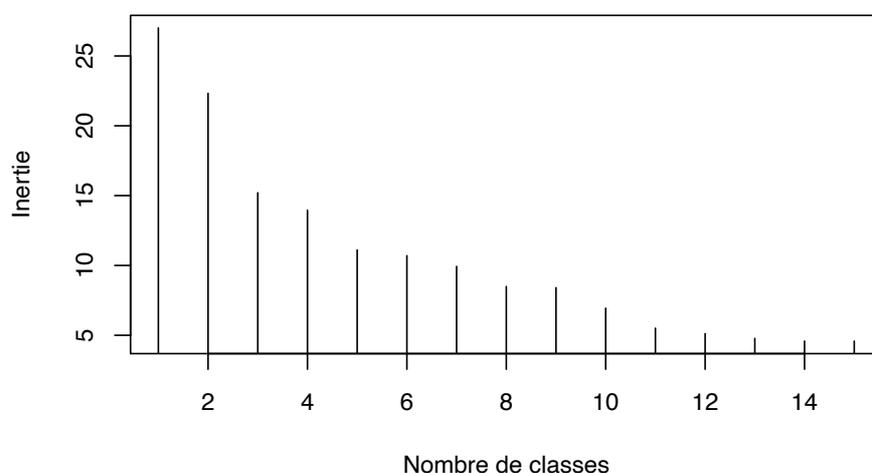
Indice	Valeur	Lecture
Hubert's C	0,034	<i>Il « met en parallèle la partition obtenue et la meilleure partition que l'on aurait pu obtenir avec ce nombre de groupe et cette matrice de distance » (Studer, 2012, p. 14) Il est compris entre 0 et 1. Plus il est faible, plus la partition est satisfaisante.</i>
Indice de silhouette moyen	0,52	<i>Il est construit à partir des distances entre un individu i et les autres individus de son groupe, et les distances entre i et les individus du groupe le plus proche de celui auquel i appartient. Il est compris entre -1 et 1. En dessous de 0, la classification ne reflète pas une structure réelle des données ; entre 0 et 0.30 : la pertinence des groupes est faible ; entre 0.31 et 0.5, elle est raisonnable ; au-delà, elle est forte (Chesneau, 2016)</i>
Hubert's Gamma	0,93	<i>Il mesure la concordance entre la matrice des distances de départ et les distances au sein/entre les groupes de la classification. Il est compris entre -1 et 1, plus il est proche de 1, plus la classification reproduit les distances de la matrice de départ (Studer, 2012)</i>

2.4. CAH des trajectoires de taux de vacance du logement (Chapitre 3)



Indice	Valeur	Lecture
Hubert's C	0,071	<i>Il « met en parallèle la partition obtenue et la meilleure partition que l'on aurait pu obtenir avec ce nombre de groupe et cette matrice de distance » (Studer, 2012, p. 14) Il est compris entre 0 et 1. Plus il est faible, plus la partition est satisfaisante.</i>
Indice de silhouette moyen	0,39	<i>Il est construit à partir des distances entre un individu i et les autres individus de son groupe, et les distances entre i et les individus du groupe le plus proche de celui auquel i appartient. Il est compris entre -1 et 1. En dessous de 0, la classification ne reflète pas une structure réelle des données ; entre 0 et 0.30 : la pertinence des groupes est faible ; entre 0.31 et 0.5, elle est raisonnable ; au-delà, elle est forte (Chesneau, 2016)</i>
Hubert's Gamma	0,86	<i>Il mesure la concordance entre la matrice des distances de départ et les distances au sein/entre les groupes de la classification. Il est compris entre -1 et 1, plus il est proche de 1, plus la classification reproduit les distances de la matrice de départ (Studer, 2012)</i>

2.5. CAH des séquences de résultats des typologies thématiques (Chapitre 4)



3. Discrétisation du taux de vacance du logement adoptée pour construire des trajectoires (chapitre 3)

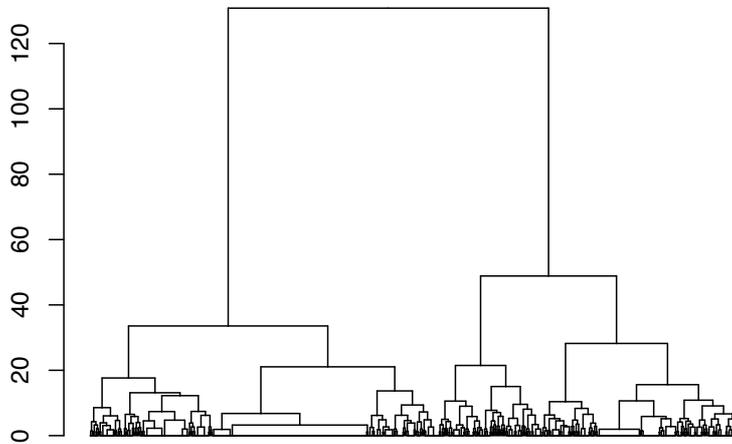
Seuils adoptés dans la discrétisation du taux de vacance

Année	Médiane	3 ^e quartile	Seuils adoptés
1990	7%	9%	Inférieur à 6,5% : taux faible Entre 6,5% et 7,5% : taux moyen Entre 7,5% et 9% : taux élevé Plus de 9% : taux très élevé
1999	6%	8%	Inférieur à 5,5% : taux faible Entre 5,5% et 6,5% : taux moyen Entre 6,5% et 8% : taux élevé Plus de 8% : taux très élevé
2006	6,5%	8,5%	Inférieur à 6% : taux faible Entre 6% et 7% : taux moyen Entre 7% et 8,5% : taux élevé Plus de 8,5% : taux très élevé
2011	8%	10,5%	Inférieur à 7,5% : taux faible Entre 7,5% et 8,5% : taux moyen Entre 8,5% et 10,5% : taux élevé Plus de 10,5% : taux très élevé
2016	9%	12%	Inférieur à 8,5% : taux faible Entre 8,5% et 9,5% : taux moyen Entre 9,5% et 12% : taux élevé Plus de 12% : taux très élevé

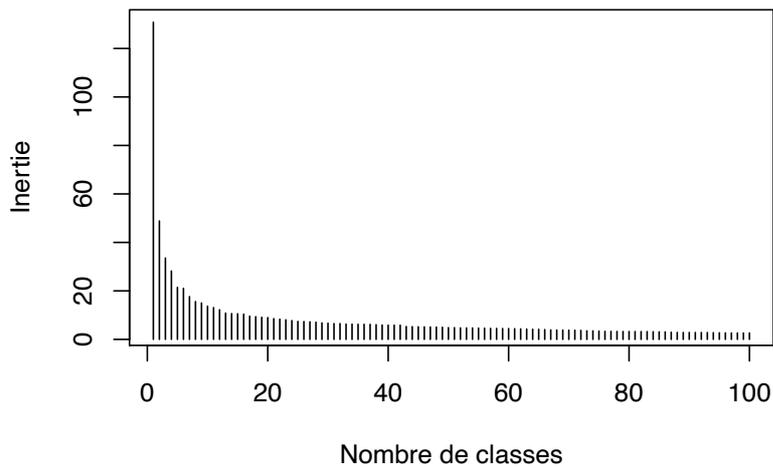
Arrondis au 0.5

4. Typologie des trajectoires démographiques à l'échelle des aires urbaines

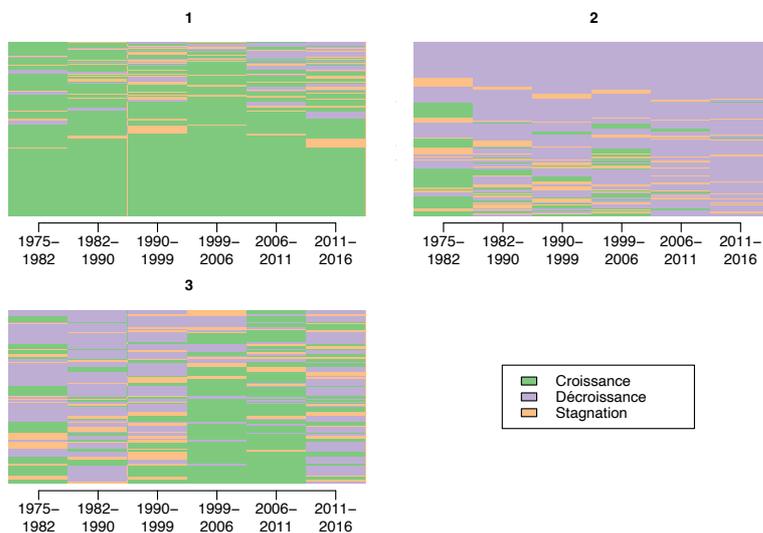
Dendrogramme de la CAH



Sauts d'inertie



Tapis des classes obtenues



Annexe 3 : Résultats typologies thématiques (chapitre 3)

Nom de l'aire urbaine	Code AU	Typologie démo-spatiale	Typologie des trajectoires d'emploi	Typologie socio-spatiale	Typologie immo-spatiale
Douai - Lens	014	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine majoritairement fragile	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Avignon	016	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Aire urbaine majoritairement fragile	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Valenciennes	026	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Fluctuation/décroissance depuis 2006	Aire urbaine majoritairement fragile	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Béthune	027	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine majoritairement fragile	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Perpignan	031	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Aire urbaine majoritairement fragile	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Limoges	035	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine peu touchée
Bayonne	036	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine peu touchée
Dunkerque	038	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 1999	Aire urbaine majoritairement fragile	Aire urbaine peu touchée
Poitiers	039	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine peu touchée
Besançon	041	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Pau	042	Décroissance limitée à la commune centre	Croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Lorient	043	Décroissance limitée à la commune centre	Croissance	Aire urbaine majoritairement fragile	Aire urbaine peu touchée
Anecy	044	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Aire urbaine peu touchée
Chambéry	045	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Saint-Nazaire	046	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine peu touchée

La Rochelle	047	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine peu touchée
Troyes	048	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Angoulême	049	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Valence	050	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Saint-Brieuc	051	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Montbéliard	052	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 1999	Aire urbaine majoritairement fragile	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Béziers	053	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Aire urbaine majoritairement fragile	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Niort	054	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine peu touchée
Vannes	055	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine peu touchée
Chartres	056	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Bourges	057	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Boulogne-sur-Mer	058	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine majoritairement fragile	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Thionville	059	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 1999	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Aire urbaine peu touchée
Chalon-sur-Saône	060	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Maubeuge	061	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 1999	Aire urbaine majoritairement fragile	Aire urbaine peu touchée
Arras	062	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Calais	063	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre

Colmar	064	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine peu touchée
Blois	065	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Quimper	066	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Beauvais	067	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Cherbourg-en-Cotentin	068	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine peu touchée
Laval	069	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine peu touchée
Creil	070	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine peu touchée
Bourg-en-Bresse	071	Décroissance limitée à la commune centre	Croissance	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Tarbes	072	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Belfort	073	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Saint-Quentin	074	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
La Roche-sur-Yon	075	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine peu touchée
Vienne	076	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Évreux	077	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Alès	078	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Aire urbaine majoritairement fragile	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Agen	079	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Charleville-Mézières	080	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre

Roanne	081	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Forbach	082	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 1999	Aire urbaine majoritairement fragile	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Nevers	083	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 1999	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Cholet	084	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine peu touchée
Brive-la-Gaillarde	085	Décroissance limitée à la commune centre	Croissance	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Montauban	086	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Périgueux	087	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Mâcon	088	Décroissance limitée à la commune centre	Croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Compiègne	089	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine peu touchée
Ajaccio	090	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Aire urbaine peu touchée
Albi	091	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Carcassonne	092	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine majoritairement fragile	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Châteauroux	093	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Fréjus	094	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine peu touchée
Épinal	095	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Auxerre	096	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Bastia	097	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Aire urbaine peu touchée

Saint-Omer	099	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Aire urbaine majoritairement fragile	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Cluses	100	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Narbonne	101	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Aire urbaine majoritairement fragile	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Sète	102	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine peu touchée
Thonon-les-Bains	103	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Aire urbaine peu touchée
Rodez	104	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Vichy	105	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Dieppe	106	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Châlons-en-Champagne	107	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine peu touchée
Montluçon	108	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Bergerac	109	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine majoritairement fragile	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Draguignan	110	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Saint-Malo	113	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine peu touchée
Le Puy-en-Velay	114	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Longwy	115	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Montélimar	116	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Aire urbaine majoritairement fragile	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Châtelleraut	117	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre

Romans-sur-Isère	118	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Montargis	119	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Alençon	120	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Castres	121	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Mont-de-Marsan	122	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Cambrai	123	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 1999	Aire urbaine majoritairement fragile	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Dole	124	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Aurillac	125	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Lannion	126	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine peu touchée
Soissons	127	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine peu touchée
Dax	128	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Sens	129	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Moulins	130	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
La Teste-de-Buch - Arcachon	131	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Aire urbaine peu touchée
Saintes	132	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Haguenau	133	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Aire urbaine peu touchée
Dreux	134	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 1999	Aire urbaine majoritairement fragile	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre

Vesoul	135	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine peu touchée
Gap	136	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Aire urbaine majoritairement fragile	Aire urbaine peu touchée
Berck	137	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Aire urbaine majoritairement fragile	Aire urbaine peu touchée
Lons-le-Saunier	138	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Aubenas	139	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Aire urbaine majoritairement fragile	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Villeneuve-sur-Lot	140	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine majoritairement fragile	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Arles	141	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine peu touchée
Rochefort	142	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine majoritairement fragile	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Salon-de-Provence	143	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Saint-Dizier	144	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Saint-Dié-des-Vosges	145	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Laon	146	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Saint-Lô	147	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine peu touchée
Louviers	149	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Aire urbaine majoritairement fragile	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Cognac	150	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Royan	151	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Aire urbaine majoritairement fragile	Aire urbaine peu touchée
Les Sables-d'Olonne	152	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine peu touchée

Lunel	153	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Aire urbaine majoritairement fragile	Aire urbaine peu touchée
Montceau-les-Mines	154	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Flers	155	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Sarreguemines	156	Décroissance limitée à la commune centre	Croissance	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Annonay	157	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Saumur	158	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Lisieux	160	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Chaumont	161	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine peu touchée
Cahors	162	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 1999	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Fougères	163	Décroissance limitée à la commune centre	Fluctuation/décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Abbeville	164	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine peu touchée
Oyonnax	165	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Verdun	166	Décroissance limitée à la commune centre	Fluctuation/décroissance depuis 2006	Aire urbaine majoritairement fragile	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Auch	167	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Morlaix	168	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Vendôme	169	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Albertville	170	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement

Sarrebourg	171	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Le Creusot	172	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Saint-Avold	174	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine majoritairement fragile	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Épernay	175	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine peu touchée
Manosque	176	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Libourne	177	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Vierzon	178	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Marmande	180	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Château-Thierry	181	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Bar-le-Duc	182	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 1999	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Pamiers	183	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Vernon	187	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 1999	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Guéret	190	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Tulle	191	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Vire Normandie	199	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Redon	201	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Millau	202	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Fluctuation/décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre

Fontenay-le-Comte	205	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Issoire	214	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Montbrison	215	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine peu touchée
Digne-les-Bains	218	Fluctuation/déclin récent limité à la commune centre	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Lunéville	222	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Décroissance depuis 2006	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Figeac	223	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Croissance	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Gien	234	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 2006	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Aire urbaine en majorité touchée par la vacance du logement
Bagnols-sur-Cèze	240	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Agde	241	Aire urbaine majoritairement en croissance	Croissance	Aire urbaine majoritairement fragile	Aire urbaine peu touchée
Saverne	251	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Croissance	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Privas	252	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Augmentation récente de la vacance, limitée à la commune centre
Sélestat	257	Aire urbaine majoritairement en décroissance	Croissance	Aire urbaine présentant peu de signes de fragilité	Aire urbaine peu touchée
Briançon	262	Aire urbaine majoritairement en croissance	Décroissance depuis 2006	Aire urbaine majoritairement fragile	Aire urbaine peu touchée
Nogent-le-Rotrou	263	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Fragilisation sociale récente limitée à la commune centre	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre
Thiers	266	Décroissance limitée à la commune centre	Décroissance depuis 1999	Commune centre concentrant une population fragile depuis 1990	Vacance élevée depuis 1990, limitée à la commune centre

Annexe 4 : liste des entretiens et grilles utilisées

1. Liste des entretiens numérotés

Statut	Organisation	Terrain	Date	Type	N°
Agent	CA Grand Soissons	Soissons	19/05/2021	Rencontre	1
Agent	CA Grand Soissons	Soissons	25/05/2021	Rencontre	2
Agent	CA Grand Soissons	Soissons	14/06/2021	Rencontre	3
Agent	Ville de Soissons	Soissons	25/05/2021	Rencontre	4
Agent	Ville de Soissons	Soissons	02/06/2021	Rencontre	5
Agent	Ville de Soissons	Soissons	01/06/2021	Visioconférence	6
Élu	Ville de Soissons	Soissons	28/05/2021	Rencontre	7
Élu					
Agent	SEDA (Société d'équipement du département de l'Aisne)	Soissons	08/06/2021	Visioconférence	8
Agent	Clésence (ESH filiale du groupe Action Logement)	Soissons	15/06/2021	Visioconférence	9
Agent	EPF local de l'Oise	Soissons	18/11/2021	Visioconférence	10
Agent	Région Hauts de France	Soissons	15/06/2021	Visioconférence	11
Agent	Direction régionale Hauts de France de la Banque des territoires	Soissons	04/06/2021	Visioconférence	12
Agent	Direction régionale Hauts de France de la Banque des territoires	Soissons	04/06/2021	Visioconférence	13
Agent	Direction départementale des territoires de l'Aisne	Soissons	08/06/2021	Visioconférence	14
Agent					
Agent	CA du Grand Narbonne	Narbonne	25/06/2021	Rencontre	15
Agent	CA du Grand Narbonne	Narbonne	21/10/2021	Visioconférence	16
Agent					
Agent	CA du Grand Narbonne	Narbonne	24/06/2021	Visioconférence	17
Agent	Ville de Narbonne	Narbonne	24/06/2021	Rencontre	18
Agent	Ville de Narbonne	Narbonne	22/06/2021	Rencontre	19
Élu	Ville de Narbonne	Narbonne	29/06/2021	Rencontre	20

Agent					
Agent	EPF d'Occitanie	Narbonne	25/08/2021	Visioconférence	21
Agent	Direction régionale Occitanie de la Banque des territoires	Narbonne	22/06/2021	Visioconférence	22
Agent					
Agent	Direction départementale des territoires de l'Aude	Narbonne	09/07/2021	Visioconférence	23
Agent	Préfecture régionale (SGAR) Occitanie	Narbonne	24/06/2021	Visioconférence	24
Agent	Préfecture de l'Aude	Narbonne	25/06/2021	Rencontre	25
Agent					
Agent	Ville-EPCI de Blois	Blois	30/08/2021	Rencontre	26
Agent	Ville-EPCI de Blois	Blois	03/09/2021	Rencontre	27
Agent					
Agent					
Agent	Ville-EPCI de Blois	Blois	01/09/2021	Rencontre	28
Agent	Ville-EPCI de Blois	Blois	02/09/2021	Rencontre	29
Agent	Ville-EPCI de Blois	Blois	31/08/2021	Rencontre	30
Agent	Ville-EPCI de Blois	Blois	01/09/2021	Rencontre	31
Agent					
Élu	Ville de Blois	Blois	01/09/2021	Rencontre	32
Agent	Préfecture du Loir-et-Cher	Blois	31/08/2021	Rencontre	33
Agent					
Agent					
Agent	Villes au Carré	Blois	10/09/2021	Visioconférence	34
Agent					
Agent	SEM 3 Vals aménagement	Blois	26/08/2021	Visioconférence	35
Agent	Direction régionale Centre-Val de Loire de la Banque des territoires	Blois	07/09/2021	Visioconférence	36
Agent	Direction départementale des territoires du Loir-et-Cher	Blois	02/09/2021	Rencontre	37
Agent	Ville de Forbach	Forbach	07/12/2021	Visioconférence	38
Agent	EPF du Grand Est	Forbach	14/12/2021	Visioconférence	39

Agent	EPF Grand Est, EPF Occitanie, EPF local de l'Oise	Forbach	02/11/2021	Visioconférence	40
Agent	Direction régionale Grand Est de la Banque des territoires	Forbach	04/11/2021	Visioconférence	41
Agent	Direction départementale des territoires de Moselle	Forbach	29/11/2021	Visioconférence	42
Agent					
Agent					
Élu	CA Forbach-Porte de France	Forbach	02/03/2017	Rencontre (atelier M2)	43
Élu	CA Forbach-Porte de France	Forbach	02/03/2017	Rencontre (atelier M2)	44
Agent	CA Forbach-Porte de France	Forbach	02/03/2017	Rencontre (atelier M2)	45
Agent	CA Forbach-Porte de France	Forbach	02/03/2017	Rencontre (atelier M2)	46
Agent	Mairie de Forbach	Forbach	01/03/2017	Rencontre (atelier M2)	47
Élu	Mairie de Forbach	Forbach	03/03/2017	Rencontre (atelier M2)	48
Agent	Mairie de Forbach	Forbach	15/02/2017	Rencontre (atelier M2)	49
Agent	Mairie de Forbach	Forbach	15/02/2017	Rencontre (atelier M2)	50
Ancien élu	Mairie de Forbach	Forbach	14/02/2023	Rencontre (atelier M2)	51
Agent	Établissement Public Foncier de Lorraine	Forbach	01/03/2017	Rencontre (atelier M2)	52
Agent	Chambre de Commerce et d'Industrie Antenne de Moselle Est	Sarreguemines	01/03/2017	Rencontre (atelier M2)	53
Agent	Syndicat Mixte de Transport et de Traitement des Déchets Ménagers de Moselle-Est	Forbach	03/03/2017	Rencontre (atelier M2)	54
Agent	SNI Sainte Barbe	Forbach	01/03/2017	Rencontre (atelier M2)	55
Agent	Association Castel Coucou	Forbach	01/03/2017	Rencontre (atelier M2)	56

Agent	Association d'Action Sociale et sportive du Bassin Houiller	Forbach	02/03/2017	Entretien téléphonique	57
Agent	Office de Tourisme du pays de Forbach	Forbach	16/02/2017	Rencontre (atelier M2)	58
Agent	Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement de Moselle	Forbach	16/02/2017	Rencontre (atelier M2)	59
Agent	Eurodistrict SaarMoselle	Forbach	16/02/2017	Rencontre (atelier M2)	60
Agent	Union des Commerçants et des Artisans de Forbach	Forbach	14/02/2017	Rencontre (atelier M2)	61
Agent	Agence immobilière de l'Est Lorrain	Forbach	16/02/2017	Rencontre (atelier M2)	62
Agent	Eurodev pépinière d'entreprise Forbach Eurozone	Forbach	16/02/2017	Rencontre (atelier M2)	63
Agent	Direction Départementale des Territoires Moselle	Forbach	01/03/2017	Rencontre (atelier M2)	64
Agent					
Professeur	Université de Sarrebruck	Forbach	15/02/2017	Rencontre (atelier M2)	65
Agent	EPF Lorraine	Forbach	06/03/2017	Entretien téléphonique	66
Agent	TV8	Forbach	01/03/2017	Rencontre (atelier M2)	67
Agent	ANCT	National	19/08/2021	Rencontre	68
Agent	ANCT	National	19/08/2021	Rencontre	69
Agent	ANCT	National	18/08/2021	Rencontre	70
Agent	Département de l'appui aux territoires (DAT), Banque des territoires	National	18/06/2021	Rencontre	71
			17/08/2021	Rencontre	72
Agent	Département de l'appui aux territoires (DAT), Banque des territoires	National	27/08/2021	Rencontre	73
Agent	Département de l'appui aux territoires (DAT), Banque des territoires	National	18/02/2020	Rencontre	74

Agent	Département de l'appui aux territoires (DAT), Banque des territoires	National	21/02/2020	Rencontre	75
Agent	Département de l'appui aux territoires (DAT), Banque des territoires	National	10/02/2020	Rencontre	76
Agent	Département de l'appui aux territoires (DAT), Banque des territoires	National	10/02/2020	Rencontre	77
Agent	Département de l'appui aux territoires (DAT), Banque des territoires	National	10/02/2020	Rencontre	78
Agent	Siège de l'Anah	National	09/09/2021	Visioconférence	79
Agent					
Agent	Action logement	National	02/08/2021	Visioconférence	80
Agent	CGEDD	National	17/08/2021	Visioconférence	81
Consultant	Citadia	National	19/01/2022	Visioconférence	82

<i>Nombre total d'enquêtés</i>	97
<i>Nombre total d'entretiens</i>	82

2. Liste des fonctions des enquêtés

Les précisions de la liste précédente quant aux enquêtés sont limitées pour maintenir leur anonymat. Voici la liste des fonctions des enquêtés, sans numérotation et sans spécifier le terrain concerné.

Enquêtes sur les politiques urbaines de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne	
Directeur général adjoint, Développement territorial	EPCI
Directeur général adjoint, Aménagement durable du territoire	EPCI
Directeur, Habitat et aménagement du territoire	EPCI
Directrice, Urbanisme et de l'habitat	EPCI
Cheffe de service, Urbanisme et politiques foncières	EPCI
Chef de service, Planification	Ville

Cheffe de service, Habitat	EPCI
Cheffe de service, Habitat	EPCI
Chargée de mission, Service habitat	EPCI
Chargée de mission, Service habitat	EPCI
Chargée de mission, Service habitat	EPCI
Chef de projet centre-ville	Ville
Manager de centre-ville	EPCI
Manager des commerces	Ville
Directeur des Services Techniques	Ville
Directrice, Politique de la ville	EPCI
Directrice, Politique de la ville	EPCI
Cheffe de projet politique de la ville	Ville
Directeur, développement économique	EPCI
Chargé de mission, développement économique	EPCI
Chargé de mission, développement économique et touristique	EPCI
Directeur, environnement et transports	EPCI
Directrice, développement durable	Ville
Elu adjoint au maire (développement durable)	Ville
Elue adjointe au maire (commerces)	Ville
Elue adjointe au maire (développement durable)	Ville
Elue adjointe au maire (économie, commerces, tourisme)	Ville
Elue adjointe au maire (mobilités, stationnement)	Ville
Elue adjointe au maire et vice-présidente à l'EPCI (urbanisme, infrastructures)	Ville
Ancienne élue RPR dans les années 1980	Ville
Elu communautaire, Vice-Président (affaires transfrontalières, communication)	EPCI
Elu communautaire, Vice-Président (développement Economique)	EPCI
Responsable du service aménagement	Société d'économie mixte d'aménagement
Responsable développement et commercialisation	Société d'économie mixte d'aménagement
Directeur territorial d'une antenne locale	Établissement public foncier
Responsable du pôle foncier	Établissement public foncier
Chargé d'opération	Établissement public foncier
Chargée d'études	Établissement public foncier
Chargée d'opération	Établissement public foncier

Chargée d'opération	Établissement public foncier
Directeur technique	Organisme de logement social
Directeur territorial d'une antenne locale	Organisme de logement social
Directeur Général des Services	Syndicat Mixte de Transport et de Traitement des Déchets*
Chargée de mission planification	Direction départementale des territoires*
Cheffe de l'unité Planification, aménagement et urbanisme	Direction départementale des territoires*
Architecte	Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement*
Conseiller en commerce	Chambre de commerce et d'industrie*
Directeur de l'association et commerçant	Association de commerçants*
Président	Association culturelle*
Directeur	Association culturelle*
Directeur	Office de Tourisme*
Directeur	Télévision locale*
Directeur de la pépinière	Pépinière d'entreprise*
Directeur des ventes	Agence immobilière*
Professeur Docteur en Géographie sociale	Université de Sarrebruck*
Directrice Générale des Services	Eurodistrict SaarMoselle*

** entretiens réalisés en 2017 dans le cadre de l'atelier de master, ce qui explique la diversité des profils des enquêtés et le fait que les entretiens au sein de la Direction départementale des territoires n'aient pas porté sur le programme Action cœur de ville, qui n'avait pas encore été annoncé.*

Enquête nationale sur le programme Action cœur de ville (ACV)	
Directrice du bureau de la prospective, des études et de l'innovation	Agence nationale de la cohésion des territoires
Directeur adjoint du programme ACV	Agence nationale de la cohésion des territoires
Directeur du programme ACV	Agence nationale de la cohésion des territoires
Directeur du service ACV	Département de l'appui aux territoires, Banque des territoires
Chargé de mission du SIET	Département de l'appui aux territoires, Banque des territoires
Expert ACV	Département de l'appui aux territoires, Banque des territoires

Expert ACV	Département de l'appui aux territoires, Banque des territoires
Expert ACV	Département de l'appui aux territoires, Banque des territoires
Expert ACV	Département de l'appui aux territoires, Banque des territoires
Chargé de mission ACV (communication)	Département de l'appui aux territoires, Banque des territoires
Directrice évaluation et expertise	Anah ou Action logement
Chargé de mission ACV	Anah ou Action logement
Directrice ACV	Anah ou Action logement
Inspecteur général	CGEDD
Consultant chef de projet Senior	Citadia

Enquêtes locales sur le programme Action cœur de ville (ACV)	
Chef du pôle égalité des chances	Préfecture départementale
Chargé de mission, pôle égalité des chances	Préfecture départementale
Secrétaire général	Préfecture départementale
Chef du bureau Développement territorial	Préfecture départementale
Chef de service Appui territorial	Préfecture départementale
Chargé de mission études et connaissance du territoire	Préfecture régionale (SGAR)
Chargé de mission coordination et partenariats	Région
Chef de projet territoriaux au service Habitat	Direction départementale des territoires
Cheffe de service Habitat	Direction départementale des territoires
Cheffe de service Habitat	Direction départementale des territoires
Cheffe du service Urbanisme et aménagement	Direction départementale des territoires
Cheffe de l'Unité amélioration de l'habitat	Direction départementale des territoires
Responsable d'une délégation territoriale	Direction départementale des territoires
Elue adjointe au maire (politique de la ville)	Direction départementale des territoires
Chargé de développement territorial	Direction régionale de la Banque des territoires
Chargé de développement territorial	Direction régionale de la Banque des territoires
Chargé de développement territorial	Direction régionale de la Banque des territoires
Directeur territorial	Direction régionale de la Banque des territoires

Directrice territoriale	Direction régionale de la Banque des territoires
Chargé de développement territorial	Direction régionale de la Banque des territoires
Directrice	Structure de l'aménagement impliquée dans le suivi du programme ACV
Stagiaire	Structure de l'aménagement impliquée dans le suivi du programme ACV
Chef de projet ACV	Ville ou EPCI
Cheffe de projet ACV	Ville ou EPCI
Cheffe de projet ACV	Ville ou EPCI
Chef de projet ACV	Ville ou EPCI

3. Grilles d'entretiens sur les politiques urbaines de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne et le déploiement du programme Action cœur de ville dans ces territoires

3.1. Grilles d'entretien destinées aux acteurs de l'aménagement des quatre villes

3.1.1. Grille utilisée auprès des agents ou élus des municipalités et intercommunalités

Des sections de la grille sont supprimées selon le profil de l'agent, notamment son secteur d'intervention (habitat/commerce/planification et aménagement). S'il s'agit d'un élu ou d'un directeur général adjoint les questions techniques sur les outils, procédures et financements sont retirées, et j'insiste sur les objectifs, orientations, résultats attendus (ou constatés dans le cas d'une politique plus ancienne). Exemple ici d'une grille élaborée pour le cas de Soissons.

I. Profil de la personne rencontrée

- Pour commencer, je voulais revenir sur votre parcours : étiez-vous déjà à la ville de Soissons avant de devenir ?
- Quelles expériences antérieures ?
- Quelle est votre formation ?

II. Description de la commune/de l'agglomération

• Général

- Comment caractériseriez-vous la commune et son agglomération de façon générale ?
- Quels sont les différents quartiers ?
- Comment s'organise l'agglomération, y a-t-il différents secteurs qui se distinguent ?
Relance : en termes de cadre de vie, de population, de logement...
- Quelles sont, de votre point de vue, les évolutions marquantes de la commune/agglomération ces dernières années ?
Relances : en termes démographiques ? en termes d'emploi ?

- Et plus spécifiquement, ces évolutions sont-elles selon vous différenciées en fonction des quartiers/communes de l'agglomération ?
 - Pensez-vous qu'une partie de la population est en difficulté ? Qui sont selon vous ces personnes en difficulté ? Où vivent-elles ?
- Relance : difficultés en termes de : pauvreté, chômage ? mal-logement ? accès aux services de santé et de soins, problèmes sanitaires ?

Rubriques suivantes : ces questions sont posées aux acteurs impliqués dans ces secteurs d'intervention

- Logement /tissu urbain
- Comment décririez-vous le parc de logements/de logements sociaux de la commune/de l'agglomération ?
- Quelles sont les principales évolutions qu'a connues ce parc récemment ? Comment s'expliquent-elles selon vous ?
- Et les principaux enjeux ? Relance : dégradation du bâti ? Vacance ?
- Quels sont les quartiers/communes particulièrement concernés par ces enjeux ?

Centre-ville, commerces, ...

Trame similaire : description actuelle / évolutions / enjeux / contrastes avec d'autres espaces de l'aggl.

III. Politiques publiques et leviers d'action

1. Avant le programme ACV (préciser dates en fonction des mandats municipaux et du parcours de l'enquête)
 - Les grands objectifs et les principales orientations des politiques urbaines
 - Selon vous, quelles ont été les principales actions, les priorités de l'équipe municipale ou intercommunale depuis les années 2000 ?
 - Qui sont les principaux acteurs intervenant dans ce cadre ?
 - Et quelle était l'échelle d'action privilégiée (exemple : aggl, centre-ville) ?
- Relance : Si la question du déclin n'est pas abordée : J'ai noté une perte de population/d'emplois ; une hausse de la vacance/des fragilités sociales entre... et... à X. Savez-vous si cette/ces évolutions ont été une préoccupation pour certains acteurs ? De quelle manière ?

- Les actions et projets
 - Quels étaient les principaux projets/actions portés par l'équipe ?
- J'ai réalisé des recherches sur les projets menés à Soissons mais je voudrais m'assurer n'avoir rien laissé passer.*
- Dans des recherches préparatoires sur Soissons, j'ai noté :*
- *Projet de requalification des berges (lancé en 2010)*
 - *Réaménagement du boulevard Jeanne d'Arc*
 - *Centre-ville*
 - *remodelage des espaces publics (place Fernand Marquigny, rues St- Martin, du Commerce ou de la Bannière, halle du marché)*
 - *« Plan de dynamisation et de développement du commerce de Cœur de ville »*
 - *poste manager centre-ville en 2016*
 - *AVAP créée en 2016 dans le centre-ville*
 - *taxe friches commerciales 2016*
 - *Politique de la ville (Saint-Crépin)*
- Est-ce qu'il manque des projets ? + Demandes de précisions*
- Articulation entre ces projets : existe-t-il une stratégie d'ensemble ?
 - Est-ce que toutes ces actions sur le centre-ville étaient pensées comme une stratégie de revitalisation ? Ou bien c'est arrivé plutôt après ?
 - Quels sont les objectifs principaux ? (*à supprimer si redite avec section précédente*)
 - Comment ces orientations ont-elles été choisies ? / Comment ont été définis ces objectifs ?
 - Ces projets sont-ils inspirés par des villes voisines ou plus lointaines ?
- Ressources financières et dispositifs utilisés

- Sur quelles ressources financières s'appuyaient ces politiques (budget intercommunal, subventions du département, de la région, participation à un programme/appel à projet lancé par l'État, l'Europe, prêt CDC ou autre banque) ?
- Certaines actions se sont-elles appuyées sur des dispositifs nationaux (PNRU, PNRQAD, OPAH, OPAH-RU) ?
- Certaines politiques se sont-elles appuyées sur l'expertise d'un prestataire extérieur ? A quel moment ? Quels apports ?
- Certaines actions se sont-elles appuyées sur des outils opérationnels particuliers (ORI, RHI, Plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine, ...) ?

- Résultats

- D'après vous quels effets ces politiques ont-elles produits ?
- À quelles difficultés éventuelles ces politiques publiques ou projets d'aménagement ont-ils été confrontés ?
- Rapports municipalité de la ville centre et EPCI
- Au sein du gouvernement intercommunal, comment s'organisent les rapports entre la commune centre et les communes périphériques de l'intercommunalité ? / Quels sont les rapports de la municipalité de Soissons avec la CA du Grand Soissons ?
- J'ai noté que le PLU était en cours de révision, sera-t-il intercommunal ? pourquoi ?

2. Mise en place du programme ACV, si l'enquête est concerné

- Élaboration du projet de revitalisation du centre-ville

- Comment s'est déroulée l'élaboration du projet ?
- Avez-vous bénéficié de financements dans cette phase du projet ?
- Pour des études ? Si oui : quels ont été les apports du recours au(x) prestataire(s) ?
- Recrutement du chef de projet ACV : apports ? (ex : nouvelles façons de travailler ?)

- Le projet

- En quoi consiste le projet de revitalisation finalement adopté ?
- Quelle continuité avec les précédents projets de revitalisation, s'il y en avait ?
- Quelles sont les principales actions ou ajouts par rapport au projet élaboré avant ?

Dans mes recherches préparatoires j'ai noté :

- o *Travail sur le stationnement*
- o *Habitat : hôtel CV réhabilité, requalification de 11 îlots dégradés avec la SEDA, convention avec l'EPFLO (2 îlots restructurés), convention CAF lutte habitat indécents)*
- o *Commerce : acquisition et revente de commerces ; règlements pub & enseignes ?*

Y a-t-il autre chose ? qu'est-ce qui a été ajouté finalement par rapport au projet qui émergeait dès 2014-2016 ?

- Quels sont ses objectifs ? Des évolutions de ce point de vue ?
- Commerces : objectifs et principales mesures des politiques de l'habitat ?

Objectif des politiques d'acquisition/revente ? quels critères ?

- Habitat : objectifs et principales mesures des politiques de l'habitat ?

Sur le site de la mairie de Soissons il est indiqué que des populations sont ciblées pour les logements en projets : « jeunes couples avec enfants » ou « classes moyennes » sont par exemple mentionnés sur le site : Pouvez-vous préciser pourquoi ces populations-là ? Viendraient-elles plutôt de Soissons ou d'ailleurs ?

- Comment ont été décidées les actions prioritaires du projet de revitalisation du centre-ville ?
- Sur quels financements s'appuie ce projet ?
- Si aucun projet de revitalisation avant le projet ACV : comment expliquer l'absence d'une stratégie transversale auparavant ? Des obstacles financiers ou techniques à l'élaboration de ces projets ? d'autres priorités ?
- De nouveaux projets seront-ils financés avec le Plan de relance ?

- Jeux d'acteurs verticaux

- Quels sont les rapports avec la préfecture ?
- La direction régionale de la Banque des territoires ? Action Logement ? L'Anah ?
- Quelle fréquence des réunions de pilotage ACV ?

- Déroulement, apports de ces réunions ?
- Avez-vous participé à des événements nationaux liés au programme ACV ? Quelles ont été vos impressions ? Quels apports éventuels ?
- Et à des événements à destination des VM (ex : forum des « villes médianes » de Nevers, Congrès Villes de France, Congrès des Maires ? Quelles impressions ? Apports pour élaborer les projets locaux ?
- Jeux d'acteurs horizontaux
- Ce travail en commun a-t-il évolué au cours du temps ? avec le PACV ?
- Comment se sont construits vos partenariats (si applicable) avec les acteurs de l'habitat ? du commerce ? de l'économie mixte ?
- Si prestataire : comment s'est déroulé le travail avec les prestataires ? Quels apports ?

3.1.2. Grille utilisée auprès des autres acteurs de l'aménagement : établissements publics fonciers, sociétés d'économie mixte, organismes de logements sociaux

Les questions sont adaptées selon le type de structure. Exemple pour l'EPF de l'Oise.

I. Profil de la personne rencontrée et présentation de la structure

- Pour commencer, je voulais revenir sur votre parcours : depuis quand occupez-vous ce poste ?
- En quoi consiste votre poste en quelques mots ?
- Territoire d'intervention de l'EPF : quel historique et quelles raisons de l'extension vers Aisne ?

II. Enjeux et modalités d'intervention de l'EPF dans son périmètre et à Soissons

- Territoire d'action plutôt rural avec quelques villes petites et moyennes : Quel type d'intervention était le plus courant au moment de la création de l'EPF en 2008 ? Dans quelle partie des villes (centre-villes, périphéries) ?
- *J'ai fait quelques recherches et d'après le site de l'EPF, les priorités d'intervention concernent la production de logements, les opérations d'aménagement avec action foncière et celles de revitalisation centres, les commerces en centres-villes, les services publics de santé, le développement économique...*
Concernant les centres-villes : est-ce un enjeu récent ou spécialité depuis la création ? mêmes questions pour les autres priorités d'intervention.
- Y a-t-il des enjeux distincts sur le territoire d'intervention de l'EPF ? des sous-ensembles qui se détachent ? quelles spécificités de l'Aisne ?
- Quelles interventions à Soissons (avant ACV) ?
- Spécificités de Soissons par rapport à Beauvais, Compiègne, Creil, Noyon ?

III. Intervention de la structure dans le cadre du programme ACV

- Quelle articulation de l'EPF avec les programmes ACV ? Signature des conventions ?
- Quelle forme prend l'intervention de l'EPF dans ces villes ?
- Quels conséquences en termes d'organisation pour l'EPF (évolution des effectifs, participations aux comités locaux de projet...)
- Des différences entre les villes ACV dans l'intervention de l'EPF ?
- Des spécificités dans l'intervention de l'EPF, des évolutions ou de nouvelles formes d'intervention depuis ACV ?
- Et Petites villes de demain ? même engagement ?
- Y a-t-il eu des programmes régionaux auquel l'EPF a participé ? sur les friches, les centres-villes ?

IV. L'intervention à Soissons et dans le territoire Oise/Aisne dans le cadre d'ACV

- Enjeux opérationnels, conduite d'opération de renouvellement urbain

Site internet de l'EPF : on voit plusieurs opérations à Soissons et autour, dans l'agglomération. Je voudrais faire un point sur ces opérations :

- 2 ou 3 en centre-ville
- Une à Saint-Waast ; une vers la gare
- 2 en centre-ville de communes de l'agglo

o *Des opérations de développement économique dans des friches ou des restructurations de foncier*
Quelles sont les objectifs de ces interventions ? Rôle de l'EPF ? Quel niveau d'avancement ? Qu'est-ce qui entre dans ACV ?

- Si certaines sont terminées : D'après vous, quels effets ces opérations ont-elles produits ? Sont-elles parvenues à atteindre leurs objectifs ?
- À quelles difficultés éventuelles ces opérations ont-elles été confrontées, à Soissons et plus généralement quelles différences avec des opérations similaires ailleurs ?
- Comment l'équilibre financier est atteint de façon générale ? Est-ce compliqué dans toutes les villes, ou des différences ?
- Quelles solutions si déficits d'opération ?
- Quelle part des démolitions par rapport aux logements produits dans les opérations ?
- Quelle coopération avec les organismes de logements sociaux ? Les logements produits sont-ils le plus souvent des logements sociaux ?
- Est-ce que cela répond aux demandes des élus ?
- Quelles spécificités des actions foncières pour le commerce en centre-ville ? Quelles impressions sur les difficultés/les apports de cette intervention ?
- Jeux d'acteurs
- Comment décrieriez-vous vos rapports avec la Ville ? et avec le Grand Soissons ?
- Comment s'organisent les rapports entre la commune centre et les communes périphériques de l'intercommunalité ?
- Pourriez-vous comparer avec les autres villes d'Oise et de l'Aisne ?
- Plus généralement quel rapport aux collectivités locales pour l'EPF ?

3.2. Grilles destinées aux agents des Directions régionales de la Banque des territoires et des services déconcentrés de l'État sur la mise en œuvre du programme ACV

3.2.1. Grille utilisée pour les agents des services déconcentrés

Exemple d'une grille utilisée pour un entretien au sein de la DDT du Loir-et-Cher.

I. Présentation de la structure et de l'enquêté

- Pour commencer, je voulais revenir sur votre parcours : depuis quand occupez-vous ce poste ?
- En quoi consiste votre poste en quelques mots ?
- Quelles sont les principales missions du service XXX ?
- Quels sont les principaux enjeux dans le Loir et Cher en matière d'aménagement et urbanisme ? D'habitat ? (si inclut dans compétences)
- Et à Blois ?
- Quelles sont les principales modalités d'action de la DDT dans les villes petites et moyennes du département (ou pour ce qui concerne votre service) – hors ACV ?
- Dispositifs d'amélioration de l'habitat dégradé centres anciens : quels recours ? quelles difficultés ?

II. Fonctionnement du PACV à l'échelle régionale ou départementale

▪ Organisation générale :

- Quel rôle au sein du programme ACV en tant que DDT ?
- Quelle intégration avec la préfecture qui est le délégué territorial ANCT ?
- Participation aux comités de pilotage, techniques ? expertise ponctuelle ?
- Quelles interactions avec les préfectures régionale ou départementale au cours du programme ?
- Quels relations avec l'Etat et l'ANCT ?
- Et avec les partenaires du programme (Anah, Action Logement, Banque des territoires) ?
- Anah a un relai en DDT ? quel fonctionnement ? et quelle articulation dans le cadre du programme ACV ?

- En quoi le modèle de pilotage et d'organisation se distingue d'autres programmes territoriaux suivis à la DDT ? PVD, PNRU ?
- Rapports avec les élus & agents des CL au cours du programme ?
- Évolution par rapport à avant ?
- Contrastes entre les villes ? Cas de Blois ?
- Complémentarités/difficultés avec les partenaires du programme (AL, BdT, Anah) ?

- Phase d'initialisation (2018-avril 2020)

- Rôle de la DDT dans cette phase ?
- Quels étaient les objectifs ?
- Comment cette phase s'est-elle déroulée au vu de ces objectifs ?
- Comment a fonctionné le recrutement des chefs de projets ACV dans les collectivités ciblées ?
- Comment se sont déroulés les ateliers des territoires (DGALN) à Blois ?

- Phase de projet (2020-2021)

La signature des avenants et élaboration des projets : quel rôle dans ce processus ? visibilité ? Si oui :

- Quelles impressions sur les projets des avenants signés ?
- Différences/similarités entre les villes ?
- Spécificités de Blois ?
- Évolutions entre ces projets et les conventions-cadre de départ ?

Le suivi des projets

- En quoi consiste l'action de la DDT dans cette phase ?
- Organisation (réunions ? fréquences et objectifs) ?
- Comment se déroule le projet à Blois ?
- Quelles éventuelles difficultés dans le déroulement des projets ?

3.2.2. Grille utilisée pour les chargés de développement territorial ou les directeurs territoriaux des Directions régionales de la Banque des territoires

Exemple d'une grille utilisée auprès d'un chargé de développement territorial de la Direction régionale Grand Est.

Introduction et sondage des questions possibles à partir d'un premier échange sur le thème de l'entretien et des questions suivantes :

- Pouvez-vous m'expliquer votre rôle en tant que chargé de développement territorial ? quelles missions en plus de ACV (dont nous allons discuter dans la suite cet entretien) ?
- Quelle ancienneté à la Direction régionale ?
- Êtes-vous plus spécialisé dans les prêts, l'investissement ?
- A quels moments du programme avez-vous été mobilisé (élaboration, initialisation, projet/avenants, suivi de projets) ?

I. Fonctionnement du PACV à l'échelle régionale ou départementale

Avant de revenir précisément sur les différentes phases du programme, une question générale sur l'organisation entre les différents niveaux de l'État et les opérateurs :

- Au cours du programme, quelles relations de la DR avec l'État central, l'ANCT, les préfetures régionale ou départementale ?
- Et avec les autres partenaires ?
- Cette organisation s'est-elle mise en place rapidement ? A-t-elle évolué au cours du programme ?
- En quoi le modèle de pilotage et d'organisation se distingue d'autres programmes territoriaux plus anciens (ex : PNRU) ?
- Quels sont ses points communs avec les nouveaux programmes territoriaux (Petites villes de demain) ?
- Forme de cette articulation entre acteurs : réunions, comités de pilotages ? Fréquence et objectifs ? Évolutions récentes ?

II. Le déploiement du programme ACV dans le département/la région et à Forbach

• Phase d'initialisation (2018-avril 2020)

Marché à bon de commande 1 « Assistance à management de projet »⁴⁷⁰ :

- Quelles étaient les remontées/demandes des collectivités durant cette phase ?
- Y a-t-il eu beaucoup de demandes de crédits d'emblée ?
- Comment cela s'est organisé ? *Puis éventuellement* : Quel était votre rôle pour permettre ces remontées ?
- Quelles étaient les demandes les plus fréquentes ?
- Spécificités de Forbach ?
- Quels apports de ces études à Forbach ?

Marché à bon de commande 2 « multi-thématiques »⁴⁷¹ :

- Quelles étaient les remontées/demandes des collectivités ? Quelle organisation ? Y a-t-il eu beaucoup d'attributions ?
- Quelles étaient les demandes les plus fréquentes ? les lots thématiques les plus demandés ?
- Différences entre les régions ?
- Spécificités de Forbach ?
- Quels apports de ces MABC par rapport au cofinancement d'études ?
- Qu'est-ce qui fait pencher la balance vers l'un ou l'autre ?
- Différences au fil du programme ?

• Phase de projet (2020-2021)

- Quels apports des missions d'ingénierie financées en phase d'initialisation ? En général / pour Forbach ?
- Certaines ont-elles débouché sur des prêts ou des investissements de la BDT dans la région ? Et à Forbach ?
- Octroi d'un prêt : déroulement en général ? et à Forbach ?
- Quel équilibre investissements/prêts/crédits d'ingénierie ?
- Quelle doctrine pour l'octroi de ces financements ?

La signature des avenants et élaboration des projets : quel rôle dans ce processus ? visibilité ? Si oui :

- Quelles impressions sur les projets des avenants signés ?
- Différences/similarités entre les villes ?
- Spécificités de Forbach ?
- Évolutions entre ces projets et les conventions-cadre de départ ?

Le suivi des projets

- En quoi consiste l'action de la DR dans cette phase ?
- Organisation (réunions ? fréquences et objectifs) ?
- Comment se déroule le projet à Forbach ?
- Quelle évolution avec le changement de maire en 2020 ? Le nouveau chef de projet ?
- Quelles éventuelles difficultés dans le déroulement des projets ?

III. Les interactions entre les acteurs au cours du programme

- Rapports avec les élus et agents des municipalités au cours du programme ?
- Et les agents de l'EPCI ?
- Évolution dans ces relations entre la BDT et les collectivités locales avec le PACV ?
- Y a-t-il des contrastes entre les villes ? Qu'en est-il du cas de Forbach ?

⁴⁷⁰ C'est leur premier système d'octroi de crédits d'ingénierie à 70 villes moyennes ciblées par ACV. Il a permis d'offrir des études d'ingénierie à ces villes.

⁴⁷¹ C'est leur second système d'octroi de crédits pour des missions d'ingénierie, qui peut bénéficier à toutes les villes du programme, pour des missions portant sur 10 thèmes : commerces/développement économique, habitat, espaces publics, patrimoine, mobilités, transition écologique/énergétique, smart solutions/innovations, diagnostics et montage d'opérations.

- Quels rapports avec l'État central ? Des évolutions depuis le lancement d'ACV ?
- Quels rapports avec les préfetures (régionale, départementale) ? Des évolutions depuis le lancement d'ACV ?
- Quels rapports avec le siège de la BdT ?
- Complémentarités/difficultés avec les autres partenaires du programme ?

IV. Si temps : dynamiques territoriales régionales/départementales et à Forbach

- Comment caractériseriez-vous la région/le département ?
- Quels dynamiques des villes de la région/du département ? et des villes ACV ?
- Comment caractériseriez-vous Forbach au sein de la région/du département ?
- Quelles spécificités ou similitudes avec les villes des environs ?
- Quelles sont, de votre point de vue, les évolutions marquantes de la commune/agglomération ces dernières années ? Quelles spécificités par rapports aux autres villes de la région, du département ?
- Quels rapports entre la Ville et son EPCI ?

4. Grilles d'entretien utilisées dans l'enquête nationale sur le programme Action cœur de ville

4.1. Grille utilisée auprès des membres de l'équipe chargée du déploiement du programme Action cœur de ville à la Banque des territoires

Cette grille m'a permis d'organiser mes échanges avec les cinq chargés de mission de l'équipe Action cœur de ville du Département de l'appui aux territoires de la Banque des territoires au début de l'année 2020. L'objectif était de discuter de leur travail quotidien, de leur vision de la Banque des territoires et du programme Action cœur de ville (ACV).

- Peux-tu me rappeler brièvement ton rôle en tant qu'expert ACV ?
En résumé : suivis de certains lots du marché à bon de commande n°2, suivi des Directions régionales pour certaines régions et spécialisation sur les formations/partenariats/innovation ?
- Questions sur les missions spécifiques assurées par chaque expert (exemple pour les formations)
 - Quelles formations portées depuis le début du programme ?
 - Quand avez-vous commencé à en faire ?
 - Quel objectif ?
- Questions sur les missions d'ingénierie :
 - de quel lot thématique t'es-tu occupé ?
 - Combien de bureaux d'études sont mandatés ?
 - Quelles étaient les remontées/demandes des collectivités ? Quelle organisation a été adoptée pour y répondre ? Est-ce qu'il y a eu beaucoup d'attributions ?
 - Quelles sont les demandes les plus fréquentes ? Quels sont les lots thématiques les plus demandés ?
 - Quelles différences entre les régions ?
- La signature des avenants : quel rôle dans ce processus ?
 - Quelles impressions sur les projets des avenants signés ?
 - Repérage de projets originaux ?
 - Des points communs entre les projets (au-delà des 5 axes de travail imposés par le programme) ?
 - Différences/similarités entre les régions ?
 - Évolutions entre ces projets et les conventions-cadre de départ ? Quels apports des missions d'ingénierie financées en phase d'initialisation ?

- Quelles impressions des déplacements récents sur le terrain ? Quels objectifs et apports de ces déplacements ?
- Quelles sont les relations entre les directions régionales et les élus en ce moment ?
- Quelles sont vos relations avec les directions régionales de la CDC en ce moment ?
- Quelles sont les relations du moment avec les autres partenaires ? et l'État ?

4.2. Grilles utilisées auprès des acteurs ayant contribué à l'élaboration ou au pilotage du programme

Cette grille a été utilisée dans le cadre d'entretiens semi-directifs réalisés en 2021 auprès de neuf acteurs impliqués dans l'élaboration et/ou le pilotage du programme Action cœur de ville au niveau national.

4.2.1. Acteur impliqué dans l'élaboration ou le pilotage au CGET-ANCT

- Présentations/rappels sur le parcours et le poste occupé

I. Émergence du programme ACV

- Quelles raisons ont poussé le gouvernement à élaborer cette politique selon vous ?
- Relances : rôle du CGET ? rôle de la CDC ? rôle de Ville de France ? publication d'un document ?
- Quels acteurs ont selon vous eu un rôle-clé ?
- Quel a été votre rôle dans les premières réflexions sur ce programme ?
- J'ai compris que vous aviez eu des liens étroits avec X et Y durant ces moments d'émergence du programme. Comment ces liens se sont-ils créés ?
- Quelles personnes, institutions ont participé aux premières réflexions ?
- Quels étaient les principales orientations dès le départ ?
- Des documents ont-ils été pris en référence ? Des programmes antérieurs ? Ou élaborés par d'autres acteurs (CDC, Régions, autre pays) ?
- Des documents ont-ils été pris en référence ?
- Des écueils de politiques antérieures à éviter ?
- Pourquoi élaborer un dispositif nouveau plutôt qu'étendre les PNRQAD ?

II. Élaboration du programme ACV

- Task force
- Quel a été votre rôle dans la phase d'élaboration du PACV ?
- Quels débats, quels sujets abordés dans ces *Task force* ?
- Évolutions, ajustements par rapport à l'idée de départ ?
- Quelle position des partenaires financiers du programmes dans ces débats ?
- Place de l'ANRU dans le programme ?
- D'autres formes de travail en commun, plus informelles ?
- Le groupe miroir
- Est-ce quelque chose qui a été reproduit depuis, pour Petites villes de demain par exemple ?
- Quel a été votre rôle dans ces groupes miroirs ?
- Quels apports, résultats, infléchissements ?
- Comité de sélection des villes
- Comment s'est opéré le choix des 222 villes à partir des listes des villes qui avaient été réalisées par les préfets de Région ? Quels critères ont joué ?

III. Fonctionnement du PACV et rapport entre État central, État local, collectivités et opérateurs

- Organisation et spécificités du programme ACV

- Pourquoi avoir choisi ce modèle de pilotage et d'organisation original, qui se distingue d'autres programmes territoriaux plus anciens (ex : PNRU, NPNRU) ?
- En quoi la place de l'État central a évolué ? Comment décririez-vous son rôle dans le programme ACV ?
- Cette évolution se traduit-elle par la création de l'ANCT d'après vous ?
 - Contenu du programme et des financements
- Quelle autonomie des partenaires financiers dans le choix de leur intervention dans le cadre du programme ?
- Financement État : présentés comme résiduels et peu mentionnés au départ. Finalement, ils se révèlent importants. Pourquoi ont-ils été si peu mis en avant ?
- Quels sont les perspectives pour ces financements de l'État pour prolongement du programme ? Des fonds pérennisés (Fonds friche, DSIL : une part plus nette pour villes ACV) ?
- Y a-t-il eu des évolutions de ce point de vue au cours du programme ?
- Quelles évolutions du programme avec la transformation du CGET en ANCT ? Et des relations avec les partenaires ?
- Le déroulement du programme
- Quels succès ?
- Quelles difficultés (que ce soit dans l'organisation, dans les projets locaux) ?
- Quelles évolutions du programme au fil de l'eau, pour répondre à des difficultés (déficit des opérations) ?
- Quels sont les objectifs de la multiplication des partenariats ?
- Quel bilan de ce déroulement avec phase d'initialisation, puis de projet ? était-il pertinent ?

4.2.2. Acteur impliqué dans l'élaboration ou le pilotage du programme à la Caisse des dépôts

I. Émergence du programme ACV

- Quelles raisons ont poussé le gouvernement à élaborer cette politique selon vous ?
- Relances : rôle du CGET ? rôle de la CDC ? rôle de Ville de France ? publication d'un document ?
- Quelles personnes, institutions ont participé aux premières réflexions ? Quel a été votre rôle dans les premières réflexions sur ce programme ? Quels acteurs ont selon vous eu un rôle-clé ?
- Des documents ont-ils été pris en référence ? Des dispositifs/politiques publiques antérieurs (PNRQAD, PNRU) ou élaborés par d'autres acteurs (CDC, Régions, autre pays) ?
- Quelle chronologie entre l'émergence du programme ACV et le dispositif « Centres-villes de demain » ? Quels liens entre les deux ?
- J'ai compris que vous aviez eu des liens étroits avec X et Y durant ces moments d'émergence du programme. Comment ces liens se sont-ils créés ?

II. Élaboration du programme ACV avec l'État

- Quel rôle de la CDC dans la phase d'élaboration du PACV ?
- Quelle évolution avec l'arrivée d'E. Lombard et la création de la Banque des territoires ?
- Quel lien entre ACV et la stratégie globale de la Banque des Territoires ?
 - Task force
- Décrivez le déroulement des *Tasks force*
- Existait-il d'autres formes de travail en commun, plus informelles ?
- Quelle position par rapport à d'autres structures comme l'Anah, Action Logement ?
- Relance : La Caisse était-elle sollicitée comme structure de financement ? pour son expertise (cf. Centres-villes de demain) ?
- Comité de sélection des villes
- Comment s'est opéré le choix des 222 villes à partir des listes des villes qui avaient été réalisées par les préfets de Région ? Quels critères ont joué ?
- La liste des villes Centres-villes de demain est-elle entrée en ligne de compte ?

III. Fonctionnement du programme ACV et rapport avec l'État central et local, les autres partenaires et les collectivités

- Offre ACV
- Comment l'offre de la Banque des Territoires pour le programme ACV a-t-elle été décidée ? Quel a été votre rôle dans l'élaboration de cette offre ?
- Quel lien avec l'État dans ces décisions ? Qu'est-ce qui relève de demandes de l'État, qu'est-ce qui est de l'initiative propre de la Caisse et de la BDT ?
- Expliquez les choix retenus en matière de prêts et de possibilités d'investissement dans les villes ACV : pourquoi avoir choisi d'élargir le prêt renouvellement urbain (PRU) ? Quelle vision de l'articulation prêts/investissements au départ ? Cela a-t-il évolué ?
- Des références (politique de la ville, Centre-ville de demain) ont-elles inspiré ces choix ?
- Intervention avec deux marchés à bons de commande et cofinancement d'ingénierie : Pourquoi cette focalisation sur l'ingénierie ? Est-ce quelque chose qui avait déjà été fait par le passé ?
- Comment s'est fait ce choix du marché à bon de commande ? Des expériences antérieures à la BDT/ex-CDC Réseau ?
- Organisation interne
- Comment s'est décidée l'organisation adoptée dans le pilotage du programme au sein de la BDT (répartition entre siège et directions régionales) ?
- En quoi le modèle de pilotage et d'organisation se distingue d'autres programmes territoriaux plus anciens auxquels la Caisse avait participé (ex : politique de la ville) ?
- Les relations siège/Directions régionales ont-elles évoluées avec la création de la BDT et le lancement du programme ?
- Phase d'initialisation (2018-avril 2020)
- Objectifs de cette phase pour la BDT ? Premier bilan ?
- Prise de contact avec les collectivités : déroulement, impressions ?
- Quelles relations avec l'État dans cette phase ? Comment se sont déroulés les comités de pilotage ?
- Quelles évolutions avec la transformation du CGET en ANCT ? En particulier avec la mise en place des conventions ANCT/BDT ?
- Quelles relations avec les autres partenaires ?
-
- Phase de projet
- Objectifs de cette phase pour la BDT ? Premier bilan ?
- Des évolutions du point de vue organisationnel, des relations avec l'État dans cette phase ?
- Et avec les autres partenaires ?
- Quels sont les objectifs de la multiplication des partenariats dans cette phase (Cnam, CDC Habitat ...)?
- Les foncières de redynamisation : objectifs ? contexte d'émergence de cette mesure ?
- Bilan général
- Quel bilan de ce déroulement en deux phases ? était-il pertinent ?
- Quelle évolution dans le positionnement par rapport à l'État et aux collectivités avec la création de la Banque des territoires ?
- Quel effet de ACV, de la crise sanitaire sur ce positionnement ?
- Comment expliquez-vous que la BDT se soit posée comme co-porteur du programme, beaucoup plus que pour les programmes ANRU où l'organisation place davantage la CDC en exécutant ?
- Quels sont les points communs d'ACV avec les nouveaux programmes territoriaux (Territoires d'industrie, Petites villes de demain) ?

4.2.3. Acteur impliqué dans le pilotage du programme à l'Anah ou à Action logement

- Présentations/rappels sur le poste occupé/parcours

I. Avant le programme ACV

- Depuis quand situerez-vous les préoccupations pour les centres anciens dégradés des villes petites et moyennes à l'Anah/Action logement ?
- Qu'est-ce qui a été un élément déclencheur ?

- Y avait-il des directives ou des orientations ciblant spécifiquement les villes petites et moyennes à l'Anah/Action logement avant le programme ACV ?
- Dispositifs d'amélioration de l'habitat privé dégradé centres anciens : quels recours dans les VM, les PV ? quelles difficultés ?

II. Élaboration du programme ACV avec l'État

• Émergence de cette politique

- Anah/Action logement a-t-elle été associée à l'élaboration du programme avec l'État ? A partir de quelle date ?
- Quel rôle dans ces réflexions ? Quels points ont été défendus par l'Anah/Action logement ? Quels enjeux ont été mis en avant ?
- Quels autres acteurs ont selon vous eu un rôle-clé dans ces réflexions ?
- Quelles raisons ont poussé le gouvernement à élaborer cette politique selon-vous ?
- → rôle du CGET ? rôle de la CDC ? rôle de Ville de France ? publication d'un document ?
- Des documents ont-ils été pris en référence ? Des programmes antérieurs ? Ou élaborés par d'autres acteurs (CDC, Régions, autre pays) ?
- Si participation au comité de sélection des villes :
- Comment s'est opéré le choix des 222 villes à partir des listes des villes qui avaient été réalisées par les préfets de Région ? Quels critères ont joué ?

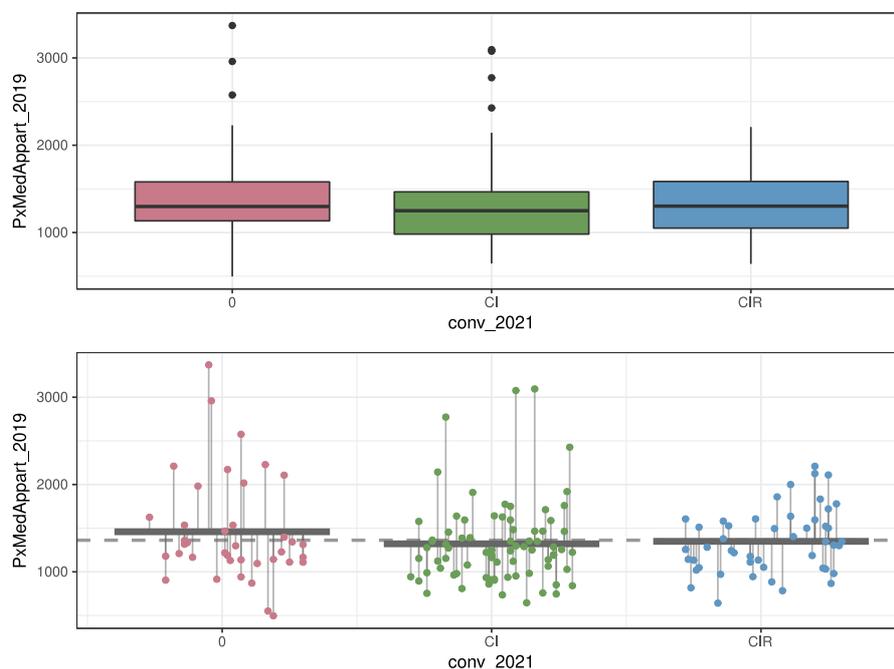
III. Anah dans le programme ACV

• Élaboration de l'offre de l'Anah/Action logement

- Comment l'intervention de l'Anah/Action logement pour le programme ACV a-t-elle été décidée ? Quel rôle (de la personne interrogée) dans ces choix ?
- Quelle articulation avec l'État ?
- Quels sont les objectifs de ces interventions ?
- Des références/expériences antérieures utilisées pour déterminer cette intervention ?
- Quelles évolutions des dispositifs existants avec ACV ? Des dispositifs d'interventions ont-ils été créés pour ACV ?
- Le déploiement du programme ACV
- Quelle organisation et moyens humains déployés pour piloter ACV (niveau national, local) ?
- En quoi consistait l'action de l'Anah/Action logement dans la phase d'initialisation du programme ?
- Comment se sont mises en place les relations avec les collectivités dans la phase d'initialisation ?
- Quel suivi des conventions, des avenants pour chacune des villes ?
- Quelle part des villes a mis en place une OPAH-RU ? ou un PIG dans l'EPCI ? Combien de villes bénéficient d'un soutien financier de l'Anah ?
- Quelles difficultés récurrentes dans les projets ACV en général ?
- Et dans la mise en place d'opérations d'amélioration de l'habitat privé ?
- Bilan
- Similitudes/différences avec les interventions dans d'autres politiques publiques ? Petites villes de demain ?
- Quelle évolution des relations avec les collectivités locales ? L'Etat ? Les autres partenaires du programme ?
- Quelle évolution du recours aux dispositifs de l'Anah/d'Action Logement ?
- Quel lien entre ACV et la stratégie globale d'Action Logement/de l'Anah et son évolution ?

Annexe 5 : analyse de la variance sur les prix immobiliers et l'intervention d'Action logement dans le programme ACV

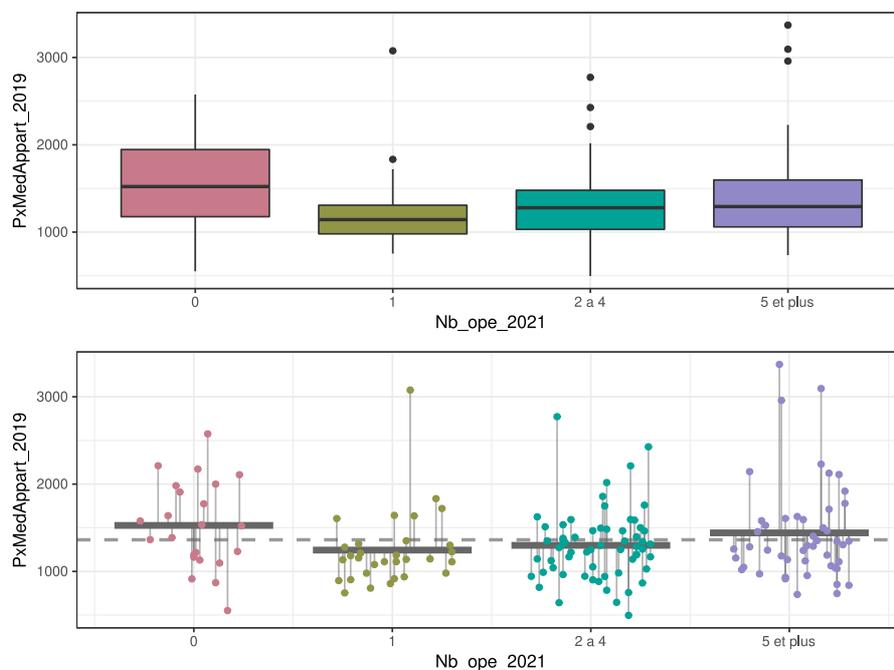
Prix immobiliers et type de conventionnement adopté



Note de lecture : axe x : 0 : pas de convention ; CI : convention immobilière ; CIR : convention immobilière avec réservation de crédits ; axe y : prix médians des appartements pour les communes centres des villes ACV

Sources : Rapport 2021 d'Action logement ; DV3F ; Réalisation : ExploratR

Prix immobiliers et nombre d'opérations en cours



Note de lecture : axe x : nombre d'opérations (0, 1, 2 à 4, 5 et plus) ; axe y : prix médians pour un appartement en 2019 dans la commune centre des villes ACV

Sources : rapport d'Action logement « Les cœurs de ville en action : bilan 2021 de l'intervention d'Action Logement en faveur de l'attractivité résidentielle des cœurs de ville » ; DV3F ; Réalisation : ExploratR

Table des figures

Figure 1 : Extraits d'une carte représentant les SMST (ESPON, 2014).....	34
Figure 2 : Des seuils démographiques conventionnels ?	38
Figure 3 : Distribution « rang-taille » des agglomérations de plus de 10 000 habitants en Tunisie en 1860, 1920, 1950, 1980 et 2005	39
Figure 4 : Distribution « rang-taille » de la France, de l'Italie, des États-Unis et de l'Inde en 1990	41
Figure 5 : Une analyse des dynamiques d'urbanisation par la comparaison de distributions rang-taille	43
Figure 6 : Représentations graphiques du système de villes français	54
Figure 7 : Représentation schématique du système de villes français	55
Figure 8: Diagramme rang/taille des aires urbaines françaises (entier et zoomé sur les rangs 5 à 768)	57
Figure 9 : résultats régression linéaire multiple	58
Figure 10 : Les trois gammes d'équipement étudiées et la présence des équipements de chaque gamme au sein des aires urbaines françaises.....	63
Figure 11 : Schéma de la méthode de définition adoptée.....	66
Figure 12: Carte des 166 villes moyennes sélectionnées	69
Figure 13 : Schéma de l'imbrication des structures économiques et socio-institutionnelles dans un mode de régulation.....	78
Figure 14 : La décroissance urbaine, un processus auto-entretenu et alimenté par des effets en chaîne (d'après Fol, 2012)	97
Figure 15 : Division sommaire de l'Europe en grands ensembles structurels	111
Figure 16 : Les trois contrastes majeurs de l'espace économique français a) Nord-est/Sud-ouest, b) Paris-Provence, c) Fordiste et autres régions.....	112
Figure 17: présentation de la démarche générale proposée.....	125
Figure 18 : Exemples de séquences longitudinales : des trajectoires de vie.....	126
Figure 19 : Construction de trajectoires : exemple de l'évolution de l'emploi dans l'aire urbaine de Mâcon	127
Figure 20 : Les variables retenues et la construction des trajectoires pour chaque typologie thématique	128
Figure 21 : Les trois « tranches d'aires urbaines » (Insee, définition de 2010).....	132
Figure 22 : Des résultats très contrastés en fonction du niveau d'analyse.....	133
Figure 23 : Des résultats influencés par la forme des aires urbaines et le poids des communes centres	135
Figure 24 : Schéma sur l'influence de la forme des aires urbaines sur les résultats (exemple des trajectoires démographiques entre 1975 et 2016).....	136
Figure 25 : Exemple de l'exploration des configurations internes aux aires urbaines pour les trajectoires démographiques	137
Figure 26 : Dendrogramme de la CAH réalisée sur les trajectoires démographiques des tranches d'aires urbaines	141
Figure 27 : « Tapis ordonnés » des 3 classes obtenues.....	141
Figure 28 : Taux d'évolutions annuels moyens des tranches d'aires urbaines de chaque classe entre 1975 et 2016.....	142
Figure 29 : Répartition des classes par type de villes	143
Figure 30 : Les dix séquences spatiales les plus fréquentes au sein des aires urbaines des villes moyennes pour les trajectoires démographiques.....	144

Figure 31 : Classes de la typologie « démo-spatiale », qualifiant les trajectoires démographiques au sein des aires urbaines des villes moyennes	145
Figure 32 : Carte de la typologie « démo-spatiale » des villes moyennes.....	147
Figure 33 : Dendrogramme de la CAH réalisée sur les trajectoires d'emploi des aires urbaines	149
Figure 34 : « Tapis » des 4 classes obtenues.....	150
Figure 35 : Taux d'évolution annuel moyen de l'emploi des aires urbaines de chaque classe	151
Figure 36 : Répartition des profils parmi les aires urbaines.....	153
Figure 37 : Carte de la typologie des trajectoires d'évolutions de l'emploi au sein des aires urbaines des villes moyennes.....	154
Figure 38 : Évolution de l'emploi en fonction des différents secteurs entre 2006 et 2016 (moyennes par type de villes)	156
Figure 39 : Évolution de l'emploi en fonction des différents secteurs entre 2006 et 2016 (part de chaque type de trajectoire par type de ville)	157
Figure 40 : Dendrogramme de la classification ascendante hiérarchique réalisée sur les profils d'évolutions d'emplois par secteurs des aires urbaines en décroissance de l'emploi (2006-2016).....	158
Figure 41 : Tapis des quatre classes obtenues	159
Figure 42 : Carte des profils d'évolutions des emplois par secteur des aires urbaines des villes moyennes en décroissance de l'emploi (2006-2016).....	160
Figure 43 : Diagrammes de distribution des indices de fragilités sociales des tranches d'aires urbaines (1990-2016).....	163
Figure 44 : Valeurs centrées réduites des composantes de l'indice pour chaque niveau	164
Figure 45 : Moyenne des niveaux de vie (€) des tranches d'aires urbaines en 2016, selon les quatre niveaux de l'indice de fragilité.....	164
Figure 46 : Dendrogramme de la CAH réalisée sur les trajectoires de l'indice de fragilités sociales des tranches d'aires urbaines.....	165
Figure 47 : Tapis ordonnés des classes obtenues.....	166
Figure 48 : Répartition des classes par type de villes	167
Figure 49 : Les dix séquences spatiales les plus fréquentes au sein des aires urbaines des villes moyennes pour les trajectoires de fragilisations sociales.....	168
Figure 50 : Classes de la typologie « socio-spatiale », qualifiant les trajectoires de fragilités sociales au sein des aires urbaines des villes moyennes	169
Figure 51 : Carte de la typologie « socio-spatiale » des villes moyennes.....	170
Figure 52 : Diagrammes de distribution des taux de vacance du logement des tranches d'aires urbaines (1990-2016).....	173
Figure 53 : Évolution du taux de vacance dans les communes centres, banlieues, et couronnes des grandes, moyennes et petites villes	173
Figure 54 : Prix médian au mètre carré (2015) selon le niveau de vacance (2016).....	174
Figure 55 : Régression linéaire entre le taux de logements vacants (2016) et les prix des appartements (2015) dans 523 communes d'aires urbaines où ces deux données sont disponibles.....	175
Figure 56 : Dendrogramme de la CAH réalisée sur les trajectoires de vacance du logement des tranches d'aires urbaines françaises	176
Figure 57 : Tapis ordonnés des classes obtenues.....	177
Figure 58 : Répartition des classes par type de villes	178
Figure 59 : Les dix séquences spatiales les plus fréquentes au sein des aires urbaines des villes moyennes pour les trajectoires de vacance du logement.....	180
Figure 60 : Classes de la typologie « immo-spatiale », qualifiant les trajectoires de vacance du logement au sein des aires urbaines des villes moyennes	180
Figure 61 : Carte des classes de la typologie « immo-spatiale » des villes moyennes.....	181

Figure 62 : Extraits de la base de données finale des villes moyennes	187
Figure 63 : Alphanet commun et correspondances entre les typologies thématiques.....	189
Figure 64 : Les 15 séquences les plus fréquentes parmi les villes moyennes	191
Figure 65 : Dendrogramme de la classification des séquences catégorielles des villes moyennes, constituées des résultats simplifiés des typologies thématiques.....	192
Figure 66 : Tapis des classes de séquences obtenues.....	193
Figure 67 : Ajustement manuel des classes – règles adoptées	194
Figure 68 : Séquences et cartographie des villes moyennes peu fragiles (classe 3 retravaillée)	196
Figure 69 : Séquences et cartographie des villes de la classe 1	198
Figure 70 : Vue sur la commune de Forbach, depuis le Parc du Château du Schlossberg	199
Figure 71 : Un tissu urbain marqué par une spécialisation industrielle héritée des Trente glorieuses	201
Figure 72 : Des fragilités sociales particulièrement prononcées dans la ville de Forbach et dans certaines communes de banlieue	203
Figure 73 : Des marqueurs d'une dégradation du tissu urbain particulièrement forts à Forbach et dans certaines communes de banlieue.....	204
Figure 74 : Séquences et cartographie des villes de la classe 4.....	206
Figure 75 : Vue sur le Château (à droite) et le centre-ville de Blois (à gauche).....	207
Figure 76 : Le centre-ville de Blois, un quartier inégalement touché par une dégradation du tissu urbain	209
Figure 77 : Les logiques centre-périphérie de l'aire urbaine blésoise : exemple du taux de vacance du logement (2015).....	210
Figure 78 : Une concentration des ménages pauvres dans certains quartiers de la commune centre (2017)	211
Figure 79 : Vienne, un quartier de faubourg pour partie affecté par une vacance du logement et des commerces.....	212
Figure 80 : Séquences et cartographie des villes de la classe 5.....	213
Figure 81 : Séquences et cartographie des villes de la classe 2.....	215
Figure 82 : Le centre-ville de Narbonne vu depuis la Cathédrale Saint-Just et Saint-Pasteur	216
Figure 83 : Une dynamique de construction et d'étalement urbain prononcée	217
Figure 84 : Carte du taux de logements vacants à Narbonne (2015) : un phénomène diffus dans l'aire urbaine ?	220
Figure 85: Carte carroyée de la part des ménages pauvres dans l'aire urbaine de Narbonne (2017)..	221
Figure 86 : Projection de la carte carroyée des ménages pauvres sur des photographies aériennes : des centres anciens paupérisés ?	222
Figure 87 : Un tissu urbain ancien et dégradé, exemples à Narbonne et Coursan.....	224
Figure 88 : Le centre-ville de Soissons (à gauche) et le faubourg Saint-Waast (à droite), séparés par l'Aisne	226
Figure 89 : Dans la ville de Soissons, un paysage urbain marqué par la présence de friches industrielles	228
Figure 90 : Carte carroyée du taux de ménages pauvres (2017) dans l'aire urbaine de Soissons : une pauvreté concentrée et des logiques centre-périphérie	229
Figure 91 : Le quartier de Saint-Crépin, une forte présence d'habitat hérité des logements d'urgence de l'entre-deux-guerres.....	230
Figure 92 : Le projet Neptune à Dunkerque.....	250
Figure 93 : La politique d'équipement et d'amélioration du centre-ville de Narbonne	252
Figure 94 : Un discours entrepreneurial sur les équipements de Forbach (1989).....	254
Figure 95 : La conversion de la friche de la chocolaterie Poulain	257

Figure 96 : Le projet de territoire « Grand Narbonne 2030 »	266
Figure 97 : Les grandes orientations projets de territoires de Narbonne (gauche) et Blois (droite).....	271
Figure 98 : Le Carreau Wendel à Forbach : Musée Les Mineurs et patrimoine charbonnier	275
Figure 99 : La Caserne Gouraud à Soissons	276
Figure 100 : Les opérations d'écoquartier à Soissons, Blois et Narbonne	277
Figure 101 : À Soissons, Blois et Narbonne, des quartiers de gare aux caractéristiques distinctes, en cours de transformation	282
Figure 102 : Mobilités et circulations douces dans le projet des Barques-Mirabeau à Narbonne	288
Figure 103 : Tableau des actions déclinées dans les projets de revitalisation du centre-ville de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne	288
Figure 104 : L'aménagement des fronts d'eau, une mesure incontournable des projets de revitalisation du centre-ville.....	290
Figure 105 : L'écoquartier Laplace (Blois) : identification de deux parcelles non bâties, initialement prévues pour la construction de maisons en bande.....	307
Figure 106 : Des bâtiments en friche en attente de conversion à Forbach et Soissons	308
Figure 107 : Tableau récapitulatif des difficultés dans la conduite des politiques urbaines relevées au cours de l'enquête, mis en lien avec la position dans les réseaux d'échange des modèles.....	312
Figure 108 : Données sur les communes centres de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne	326
Figure 109 : Synthèse - Les effets de la mobilisation de la ressource « modèles des politiques urbaines d'attractivité » sur la limitation des capacités d'action politique locales	328
Figure 110 : À Narbonne, « une gestion rigoureuse » des finances locales.....	334
Figure 111 : Les capacités d'autofinancement des EPCI de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne ...	335
Figure 112 : Tableaux recensant le nombre total d'agents des EPCI et Villes de Soissons, Forbach, Blois et Narbonne à différentes dates.....	337
Figure 113 : Synthèse - Les ressources institutionnelles des villes étudiées	341
Figure 114 : La répartition des conseillers communautaires dans les quatre communautés d'agglomération (CA) étudiées en 2022 : cartes et tableau	345
Figure 115: Synthèse – La coopération intercommunale dans les villes étudiées	353
Figure 116 : Tableau récapitulatif des acteurs de l'économie mixte et des EPF en présence dans les quatre villes étudiées et de leur niveau d'intervention dans les politiques urbaines.	360
Figure 117 : Exposition de l'artiste Marion Flament à Castel Coucou - espace d'art contemporain de Forbach en 2021	362
Figure 118 : Les partenariats entre acteurs observés sur les quatre terrains d'étude des niveaux de coopération variés et des objectifs parfois contradictoires	371
Figure 119 : Émergence du programme ACV : la rencontre des courants des problèmes, des politiques et du politique (d'après Kingdon, 1984).....	399
Figure 120 : Principales évolutions des dispositifs pilotés par l'Anah depuis la mise en place du programme ACV	444
Figure 121 : Une augmentation du recours aux OPAH-RU avec le lancement du programme Action cœur de ville	452
Figure 122 : Total des engagements financiers de l'Anah au 31 mars 2021 selon les types d'aides	453
Figure 123 : Indicateurs de l'intervention d'Action logement parmi les villes ACV (2021).....	473

Les villes moyennes françaises : diversité, spécificités et action publique en contexte de déprise urbaine

Résumé

Cette thèse vise à décrire les formes de déprise urbaine observées dans certaines villes moyennes françaises et à en comprendre les ressorts, en articulant les échelles d'analyse globale et locale. La notion de déprise urbaine est élaborée dans l'objectif d'étudier la diversité des configurations spatiales et des combinaisons de fragilités démographiques, économiques, sociales et immobilières existant au sein des villes moyennes. Cette diversité est approchée par des méthodes d'analyse de données quantitatives. Celles-ci ont permis de distinguer des profils de déprise urbaine et de mettre en évidence les contrastes internes aux agglomérations des villes moyennes, dont le centre et les périphéries connaissent, dans la majorité des cas, des évolutions opposées. Les situations de déprise urbaine sont mises en perspective avec les recompositions des inégalités territoriales contemporaines et appréhendées comme le produit de restructurations économiques, sociales et politiques supralocales. Les politiques publiques sont plus particulièrement placées au centre de l'analyse. Elles sont étudiées, au niveau local, à partir d'enquêtes sur les politiques d'aménagement et d'urbanisme menées à Soissons, Forbach, Blois et Narbonne. Les villes moyennes en déprise apparaissent comme des contextes d'action particuliers pour les politiques urbaines, propices à des difficultés ou blocages pouvant contribuer à éclairer la compréhension des processus de déclin observés. L'analyse des transformations des politiques nationales spatialisées constitue une autre clé de compréhension des situations de déprise des villes moyennes. Les reconfigurations des modalités d'intervention territoriale de l'État sont notamment étudiées à partir du cas du programme Action cœur de ville. L'analyse de l'émergence et de la mise en œuvre de cette politique publique repose sur une enquête multi-niveaux combinant des méthodes d'observation et d'entretiens, qui révèle les limites de cette politique marquée par le poids des logiques d'austérité et de rationalisation de l'action publique.

Mots clés : villes moyennes, déprise urbaine, politiques d'aménagement, inégalités territoriales, politiques urbaines, transformation de l'action publique

French medium-sized cities: diversity, distinctiveness, and public action in contexts of urban decline

Abstract

The aim of this thesis is to describe the forms of urban decline observed in some of France's medium-sized cities and to understand the driving forces behind them, by combining global and local scales of analysis. The concept of urban decline is developed in order to explore the diversity of spatial configurations and combinations of demographic, economic, social and built environment vulnerabilities that can be found in medium-sized cities. This diversity is approached through quantitative data analysis methods. These have enabled us to distinguish between different profiles of urban decline and to highlight the contrasts within medium-sized cities, where the centre and the periphery are, in the majority of cases, undergoing opposing trajectories. Situations of urban decline are considered in relation to the reshaping of contemporary forms of uneven development, and viewed as the product of global economic, social and political restructuring. In particular, public policies are placed at the centre of the analysis. At the local level, they are studied by means of an investigation of planning and urban policies in Soissons, Forbach, Blois and Narbonne. Medium-sized cities in decline appear to be particular contexts for political action, generating difficulties or obstacles that can contribute to an understanding of the processes of decline. The analysis of changes in national spatial policies is another key to the comprehension of decline in medium-sized cities. The reconfigurations of the State's spatial intervention are studied in particular through the Action cœur de ville programme, a public policy that targets medium-sized cities. The analysis of the emergence and implementation of this public policy is based on a multi-level investigation combining observation and interview methods, which uncovers the limits of this public policy, which is characterised by the weight of austerity.

Keywords: medium-sized cities, urban decline, spatial policies, uneven development, urban planning, State restructuring