

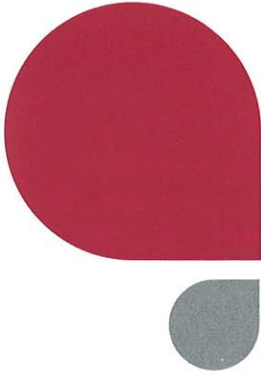


VIVRE LA
RENOVATION
les nouvelles
pratiques
d'habiter

Rencontres
urbaines
de MAZIER

OCTOBRE
2012

Sous la direction de Solène Gaudin
et Patrick Harismendy



LA PLACE DES VILLES MOYENNES DANS L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : une figure revisitée de l'égalité des territoires

Daniel Béhar

Daniel Béhar, géographe, est Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris [Université Paris Est Créteil (UPEC)], chercheur au Lab Urba, maître de conférences à l'École des Ponts ParisTech et consultant à la coopérative ACADIE. Après avoir travaillé sur la politique de l'habitat et de la ville, il s'intéresse désormais aux enjeux du développement, de la cohésion et de la gouvernance territoriales ainsi qu'à la conception des stratégies les concernant. Ses travaux récents portent sur les mutations territoriales (métropolisation, villes moyennes, prospective des territoires fragiles) ; les stratégies de développement et de coopération interterritoriale ; les instruments d'action publique [géographie prioritaire, contractualisation]. Il était associé à Christian de Portzamparc dans le cadre de la consultation internationale pour le Grand Paris. daniel.behar@u-pec.fr

En position médiane dans la structure de l'espace national, les villes moyennes n'occupent pas pour autant — c'est un euphémisme — une place centrale dans le traitement de la question territoriale en France. Il faut remonter à la construction du modèle national, lors de la Révolution française, pour les voir au cœur d'un débat politique d'envergure¹. On en veut pour preuve leur place dans la littérature scientifique. Elles y sont présentes au travers des productions des géographes ou des économistes² comme catégorie territoriale descriptive dont l'identité est régulièrement discutée, suivant en cela la formule maintenant célèbre de Roger Brunet les considérant comme « un objet réel non identifié »³.

1. Marie-Vic Ozouf-Marignier, « De l'universalisme constituant aux intérêts locaux : le débat sur la formation des départements en France (1789-1790) », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 41, 1986/6, p. 1193-1213.

2. Nicole Commerçon, Pierre Goujon, *Les villes moyennes, espace, société, patrimoine*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1997 ; Jean-Marc Zuliani, « Services aux entreprises et villes moyennes », *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*, n° 65, 2005, p. 121-127.

3. Roger Brunet, *Les villes moyennes, espace, société, patrimoine - Actes du colloque, Villes moyennes : point de vue de géographe*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1997.

Elles sont observées par les sociologues et politistes⁴ sous un angle quasi-ethnographique, tirant parti de leur neutralité territoriale pour y analyser les transformations de «la France à la moyenne». Mais il faut bien prendre acte de leur absolue discrétion comme objet de controverses scientifiques, à la différence d'autres situations territoriales, telles la métropolisation⁵ ou le périurbain⁶ dont la caractérisation et le mode de prise en compte politique font débat.

On veut ici développer l'hypothèse suivante : dans un contexte d'incertitude de la politique d'aménagement du territoire et de ses référentiels, cette discrétion des villes moyennes constitue en quelque sorte leur chance. Elle leur ouvre le champ des possibles, elle les conduit à opérer un bricolage stratégique. Profitant en quelque sorte de cette opportune indifférence à leur égard, elles explorent et renouvellent *in concreto*, une question scientifique et politique majeure et controversée : celle de l'égalité entre les territoires⁷.

On décrira dans un premier temps la constance du silence de l'État et de ses politiques à l'égard des villes moyennes (1^{ère} partie). On proposera ensuite une lecture du bricolage stratégique opéré par les villes moyennes, en tirant parti de leur discrétion politique (2^e partie). Enfin, dans une dernière partie, on tentera de démontrer de quelle façon ce bricolage stratégique ouvre un chemin autour de la question de l'égalité entre les territoires, ce au travers d'une transposition des termes du débat posé sur le plan de la justice sociale entre les modèles de l'égalité des places et de l'égalité des chances⁸.

4. Albert Mabileau, Claude Sorbets (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, A. Pedone, 1989.

5. Pierre Hamel, « La métropole contemporaine et ses controverses », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 49, n° 138, 2005, p. 393-408.

6. Sophie Louargant, Emmanuel Roux, « Futurs périurbains : de la controverse à la prospective », *Territoires 2040*, n° 2, 2011, p. 33-49.

7. Daniel Behar et Philippe Estebe, « Aménagement du territoire : une mise en perspective », in *L'état de la France 2009-2010*, Paris, La Découverte, 2009, p. 288-297.

8. François Dubet, *Les places et les chances. Repenser la justice sociale*, Paris, Le Seuil, coll. La République des idées, 2010.

Les villes moyennes : un objet politique en défaut de politiques publiques

Il est communément admis que la notion de villes moyennes décrit une strate urbaine incertaine⁹, aux caractéristiques variables selon les situations régionales¹⁰ et qu'elle vaut avant tout comme catégorie d'action publique. Entendons-nous sur ce qualificatif : les villes moyennes constituent d'abord un objet politique ; elles ne sont pas pour autant objet de politiques publiques.

Les villes moyennes relèvent principalement d'une construction politique, résultante du compromis historique de 1789 entre la rationalité géométrique nationale et l'aspiration à la polarisation des élites locales¹¹. En ce sens, c'est bien leur fonction de « chef-lieu » (de département voire d'arrondissement) qui les caractérise au mieux et explicite leur rôle politique, conjoint avec le département, de projection au sol de l'égalité républicaine. Avec le département et en contre-point des 36 000 communes – l'État en modèle réduit – elles constituent le troisième pilier de la permanence au long cours de notre modèle d'égalité des territoires. C'est au nom de cette fonction politique centrale dans le « récit national » qu'elles ont pu, dans un moment de bascule stratégique de l'aménagement du territoire, faire l'objet d'une politique publique dédiée. Ce n'est pas un hasard si cet « âge d'or » de la politique des villes moyennes, au milieu des années soixante-dix, se situe entre deux périodes des politiques nationales d'aménagement du territoire. En ciblant les villes moyennes, on contrebalance le modèle des Trente Glorieuses des métropoles d'équilibre tout en amorçant le retournement vers le modèle décentralisé, centré sur le développement local. Rétrospectivement, il s'agit moins de construire une politique publique en direction des villes moyennes que de manifester, par un acte politique, la permanence du modèle national.

Au-delà de ce moment singulier, les villes moyennes se caractérisent surtout par leur discrétion comme objet de politiques publiques. Lors de chacune des périodes ici évoquées, ce sont d'autres catégories territoriales qui occupent le devant de la scène de l'aménagement du territoire : principalement les régions au titre de leur capacité modernisatrice lors des Trente

9. Patricia De Roo (édit.), *Les villes moyennes françaises : enjeux et perspectives*, Paris, DIACT, La Documentation Française, coll. Travaux, 2007.

10. ACADIE, *Les villes moyennes, enjeux d'action publique*, Paris, rapport à la DATAR, 2005.

11. Marie-Vic Ozouf-Marignier, *op. cit.*

Glorieuses, plutôt les territoires que les villes avec la décentralisation et enfin, semble-t-il, les réseaux métropolitains aujourd'hui. Sur ce plan des politiques publiques, les villes moyennes ne sont pas identifiables à une période particulière ; elles ne constituent pas pour autant une constante de l'action publique.

Notons toutefois que cette discrétion ne leur nuit pas véritablement. Elles semblent au contraire avoir traversé ces trois âges en étant bénéficiaires indirectes de politiques qui ne leur étaient pas destinées en propre. Ainsi les contrats villes moyennes ont surtout parachevé de façon visible l'effort d'équipement du territoire dont elles avaient bénéficié au travers des grandes politiques sectorielles de l'État. Durant la période suivante, entre des pays politiquement faibles et des grandes villes en négociation directe avec les départements ministériels, la politique de contractualisation territoriale et notamment les contrats d'agglomération, leur a été dédiée de fait¹². Simultanément, des enjeux d'une autre nature – par exemple la démographie universitaire – les ont placées au premier plan de grandes politiques nationales, tel le plan Université 2000¹³. Enfin, récemment, la révision de la carte des services publics – notamment dans les domaines judiciaire et hospitalier – au détriment des petites villes, leur a été indirectement profitable.

Bricoler : l'obligation d'innover

Tel est le paradoxe des villes moyennes : construction politique s'il en est, elles ne sont pas pour autant sous les feux de la rampe de l'action publique en matière d'aménagement du territoire. À l'abri des injonctions politiques, voire des effets de mode successifs, elles sont, plus que tout autre type de territoire, confrontées à la situation contemporaine de brouillage des référentiels. Par contrecoup, libres de leurs marges de manœuvre, elles sont contraintes au bricolage stratégique, en quelque sorte dans l'obligation d'innover.

Ce bricolage stratégique relève certes, comme pour tous les territoires, d'un savoir-faire opportuniste, ayant appris, avec près de trente ans de décentralisation, à tirer parti des dispositifs de politiques publiques offerts

12. ACADIE, *Évaluation des contrats d'agglomération*, Paris, rapport à la DATAR, 2006.

13. Jean-Pierre Duport, *Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence*, Paris, rapport au Conseil Économique et Social, 2008.

par l'État ou d'autres (Union Européenne, Régions...), quelles qu'en soient les variations. Mais au-delà, il est fondé sur une triple exigence propre à la situation des villes moyennes.

La première de ces exigences consiste à renouveler leur héritage « classique ». Il leur faut réaffirmer leur capacité d'organisation de la couverture exhaustive des territoires, leur fonction de pivot de la proximité territoriale, dans un contexte qui tend à ne plus leur garantir mécaniquement cette fonction. Comment organiser la proximité lorsque la notion de « bassin de vie » perd de sa puissance, que les fonctions de centralité relèvent de moins en moins du schéma « cristallin », hiérarchisé et emboîté ? C'est bien à une exigence de renouvellement de leur polyvalence de fonctionnalités que doivent répondre en premier lieu les villes moyennes, ce dans un contexte de disparition de leur monopole de la centralité locale. Second impératif, confrontées à la dislocation des emboîtements territoriaux, elles ne peuvent plus attendre les retombées en cascade du développement de la grande ville voisine. Il leur faut donc d'autant plus affirmer une « spécialisation » fonctionnelle et identitaire, à même de les positionner dans la concurrence des territoires, que la mise à niveau tendancielle des infrastructures territoriales ne les « protège » plus, sauf exception de cette ouverture à la concurrence. Enfin, les enjeux contemporains se manifestent d'abord pour elles par la montée en puissance des interdépendances territoriales, au travers notamment de la métropolisation. Elles sont donc condamnées à rechercher complémentarités et alliances pour organiser au mieux leur intégration au sein de systèmes urbains élargis.

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

Le cas des villes moyennes de la région Midi-Pyrénées apparaît – au travers des convergences et des singularités des perspectives affichées – emblématique de ce bricolage stratégique. Ainsi, Rodez, sans doute la ville moyenne de cette région la moins touchée par les mutations contemporaines, commence, au travers de son SCOT, par réaffirmer sa fonction de centralité pour un bassin de vie de plus de cent cinquante mille habitants. Déclinée de façon classique autour des services (éducation, santé, commerces...), cette affirmation prend acte de l'ouverture du bassin de vie pour s'attacher à tel ou tel « créneau » plus pointu (réparation automobile...).

Cette fonction locale se double simultanément d'une ambition : disposer d'une visibilité nationale et internationale. Pour ce faire, la carte de la culture est mise en avant avec la création – après polémique locale quant à l'opportunité de cet investissement – du musée Soulages. Enfin, le registre classique des grandes infrastructures (voie rapide, aéroport...) est mobilisé à la fois au titre du « désenclavement » mais aussi de plus en plus, pour prendre place au sein d'un système urbain élargi avec la métropole toulousaine. Le cas de Montauban est très différent. Intégrée de fait à l'aire métropolitaine toulousaine, elle va tenter de décliner sa stratégie autour de ce positionnement. C'est ainsi qu'elle fait évoluer ses intentions quant au projet moteur d'une future gare TGV. Alors que la perspective de localisation de cette gare en périphérie se heurtait aux représentations classiques d'une ville moyenne jalouse de son autonomie, les acteurs locaux ont progressivement basculé pour y voir un projet inter-territorial, à même de faire de Montauban « la porte d'entrée nord de l'espace métropolitain toulousain¹⁴ ». La polyvalence de proximité se joue alors dans la même perspective : quelle offre d'habitat et de services peut s'inscrire à l'interface de deux bassins d'emploi interdépendants ? C'est en répondant à cette question que l'on pourra par contrecoup affirmer une certaine « spécialisation », mais davantage au sein de l'aire métropolitaine que vers le reste du monde. Albi joue une carte un peu différente. Elle met en avant sa capacité à jouer la concurrence territoriale, à travers l'affirmation de sa spécialisation culturelle, amplifiée par l'inscription de sa cité épiscopale au patrimoine mondial de l'humanité. Mais c'est pour immédiatement en tirer parti et négocier sa place vis-à-vis de l'aire métropolitaine toulousaine, par exemple en captant une partie de la demande périurbaine de Toulouse, vers sa propre offre de services et de commerces.

On retrouve cette capacité à combiner les différents référentiels de l'aménagement du territoire dans le mode d'implication récent des villes moyennes dans une politique sectorielle particulièrement sensible : l'enseignement supérieur et la recherche¹⁵. Que l'on observe les stratégies énoncées à Albi, Auch, Roanne ou Tarbes, le raisonnement est identique. Il faut d'abord préserver les acquis de la fonction de proximité de l'enseignement supérieur en ville moyenne, la qualité de la vie étudiante constituant un

14. VILLES MOYENNES TÉMOINS, *Rapports finaux des expérimentations 20 villes moyennes*, Paris Villes moyennes témoins, www.villesmoyennestemoins.fr, 2010.

15. *Idem*.

facteur de réussite scolaire. Simultanément, il s'agit de rendre davantage visible l'offre locale d'enseignement supérieur vis-à-vis de l'extérieur en constituant des pôles de « spécialité » transdisciplinaires, si possible articulés avec les excellences économiques du territoire. Enfin, cela doit permettre une implication dans les réseaux régionaux (PRES...) sur un mode rompant avec la hiérarchie et privilégiant la réciprocité, au point d'envisager, dans chaque cas, la capacité de développement en réseau de la recherche en ville moyenne.

On a qualifié jusqu'à présent ici ces constructions stratégiques de « bricolage », en ce qu'elles ne correspondent pas à un cadre de référence constitué en tant que tel et relèvent avant tout de la construction empirique. Pourtant, la combinaison qu'elles opèrent entre des référentiels hétérogènes présente une cohérence suffisante pour qu'on puisse y voir un mode de reformulation *in concreto* d'une question politique et scientifique majeure, celle de l'égalité entre les territoires.



Saint-Brieuc, les Rencontres Urbaines de Mazier, octobre 2012 (photographie Hervé Guillaume)

Les villes moyennes et l'égalité entre les territoires

Pour ainsi mettre en perspective les productions stratégiques des villes moyennes, on se propose d'opérer un détour en mobilisant un cadre d'analyse établi sur un autre plan, celui de la justice sociale¹⁶. Ce dernier considère qu'il existe deux grands modèles conceptuels d'action publique visant la justice sociale. L'un – l'égalité des places – est centré sur la structure des positions occupées par les individus et vise à réduire les inégalités entre ces positions. Le second modèle – l'égalité des chances – considère davantage la capacité de chacun à s'inscrire dans la compétition sociale et vise alors à réduire les obstacles s'opposant à ce que cette dernière soit équitable.

Entre les places et les chances

Si on se risque à la transposition de cette grille de lecture sur le plan de la question de l'équité territoriale, c'est que la correspondance avec la succession des référentiels de la politique d'aménagement du territoire est frappante. Cette politique, telle qu'elle est incarnée historiquement au travers d'une vision ordonnée et emboîtée du territoire national, renvoie explicitement à une quête de l'équité territoriale par le biais d'un objectif d'égalité des places. Ainsi les villes moyennes y sont assignées à une place secondaire au sein de l'armature urbaine. Mais les politiques d'équipement convergent pour que les inégalités d'aménités territoriales entre les positions, entre les types de villes y soient réduites au mieux. C'est la fonction dévolue à la politique des villes moyennes qui boucle cette période. Il s'agit moins de chercher à faire de ces villes des relais pour la croissance nationale, que de garantir, au travers d'une politique essentiellement qualitative que l'on y vive « aussi bien » que dans les grandes villes.

Avec la décentralisation, on prend le contrepied de cette égalité de traitement. La représentation du polycentrisme, sa convergence avec les politiques européennes d'influence anglo-saxonne mettent explicitement en avant un objectif d'égalité des chances¹⁷. La perspective est principalement méritocratique : au travers du contrat, c'est la capacité de chaque territoire à se doter d'un bon projet qui est légitimée et récompensée. On a

16. François Dubet, *op. cit.*

17. Guy Baudelle, Jean Peyrony, « Le polycentrisme en France : cheminement d'un concept », *Territoires 2030*, n° 1, 2005, p. 89-101.

pu constater alors combien la méthode du classement entre les territoires et le souci de « gagner des places » deviennent des fins en soi dans les stratégies d'aménagement et de développement, en particulier pour les régions et les grandes villes¹⁸.

L'égalité des places revisitée

Avec les années 2000, l'État a semblé progressivement se désintéresser de la question de l'équité territoriale. Il a pris acte de l'impact redistributif prééminent de ses politiques aveugles au territoire¹⁹ et n'est plus loin de considérer que dans un partage des rôles bien pensé avec les collectivités territoriales, il n'a plus directement à s'occuper de solidarité territoriale. Il ne subsiste donc, au titre de la justice spatiale qu'un vernis cosmétique de compensation territoriale, en direction du monde rural principalement.

Dans ce paysage déserté, les villes moyennes sont d'une certaine façon conduites à imaginer leur propre modèle d'équité territoriale. Leurs responsables ont bien perçu qu'elles peuvent d'autant moins se contenter de la place qu'on leur avait assignée historiquement – centre d'un bassin de vie de proximité – que cette place a été déstabilisée par les dynamiques de mobilités et d'interterritorialité²⁰. Dans le même temps, elles sont lucides quant à leur capacité – limitée – à tirer parti du modèle de l'égalité des chances et à jouer seules dans la concurrence des territoires. De la même manière, chacun est conscient que leur inscription dans des réseaux urbains ne constitue pas pour autant une solution absolue : elle est fonction de leur propre situation territoriale et n'est pas davantage mécaniquement synonyme de justice spatiale²¹.

Ne pas se satisfaire de la place octroyée, sans pour autant se nourrir d'illusion quant à leur chance dans la compétition des territoires, voilà ce qui amène les villes moyennes à combiner les référentiels d'aménagement

18. Daniel Behar, Philippe Estebe, « La fausse évidence régionale – Analyse des schémas régionaux de développement économique », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 101, 2006, p. 41-49.

19. Laurent Davezies, *La République et ses territoires – La circulation invisible des richesses*, Paris, Le Seuil, coll. La République des idées, 2008.

20. Martin Vanier, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, coll. Anthopos, 2010.

21. Frédéric Tesson, « Les Expériences françaises de réseaux de villes : des dynamiques pour de nouveaux territoires », *Flux*, n° 27-28, 1997, p. 25-40.

du territoire (la polyvalence de proximité, la spécialisation concurrentielle et l'intégration systémique) et ce faisant, à revisiter le modèle de l'égalité des places. Pour que la place de chacune au sein du territoire soit « équitable », il faut se mettre en situation de la « choisir » – c'est l'enjeu de l'affichage d'une spécialisation identitaire relative –, de la qualifier – en spécifiant la fonction de polyvalence de proximité – et enfin de la négocier, au travers de l'inscription dans un réseau métropolitain.

Parce que « les places déterminent les chances²² », c'est d'abord à optimiser et négocier leur place – davantage qu'à en gagner – que s'attachent les stratégies des villes moyennes.

Conclusion : vers l'égalité-relation ?

Les villes moyennes constituent l'incarnation territoriale et urbaine du modèle français d'égalité républicaine. On a voulu montrer ici qu'elles sont aujourd'hui en mesure – en profitant du brouillage actuel des référentiels des politiques d'aménagement du territoire et du silence de ces dernières à leur égard – de proposer une vision contemporaine de cette « vocation » historique, ce en renouvelant la question de l'équité territoriale, autour d'une politique de « l'égalité des places » revisitée.

Historiquement, l'identité des villes moyennes est fondée sur une place octroyée au travers du statut de ville chef-lieu. Cela fait d'elles un objet politique, mais pas pour autant un enjeu d'action publique. Se joue aujourd'hui la capacité des villes moyennes à passer du statut à la position, à qualifier leur place de chef-lieu pour en faire le résultat négocié d'une stratégie territoriale.

L'affichage récent de cet énoncé politique – l'égalité des territoires – au fronton d'un département ministériel démontre qu'en matière d'aménagement et de développement des territoires, l'État ne pouvait se contenter d'une politique de la puissance nationale, alors même que les charmes de la compétition entre les territoires tendent à s'épuiser. S'il s'agit de rompre avec un modèle d'égalité des chances, faut-il alors revenir à l'autre modèle bien connu, celui de l'égalité des places ? On entend par là l'objectif de réduction de la hiérarchie entre les territoires, la volonté de doter chaque territoire, quelles que soient sa taille et sa position, d'une offre de services et d'aménités équivalente, dans la logique historique centrée sur le concept-clé et spécifiquement français « d'équilibre entre les territoires ».

22. François Dubet, *op. cit.*

Une telle approche pose structurellement une question politique redoutable : celle de la tension entre égalité sociale et égalité des territoires, en fonction de l'inégale répartition des populations sur les territoires. Si par exemple la démographie médicale plaide en faveur d'un rééquilibrage vers les territoires ruraux, à l'inverse les inégalités en matière d'offre éducative sont largement en défaveur de l'urbain.

Mais au-delà de cette difficulté bien connue, la question la plus problématique consistera à adapter cette recherche d'égalité entre les territoires à un monde mobile, fluide où les territoires sont largement interdépendants. Peut-on encore en rester à une conception statique de l'équilibre, du dosage de l'offre publique entre les territoires ou doit-on inventer ce que dans le champ du social Pierre Rosanvallon nomme « l'égalité-relation²³ » ? Autrement dit, l'égalité entre les territoires ne se joue-t-elle pas aujourd'hui d'abord dans leur capacité à négocier leurs places au sein de systèmes complexes et ouverts ? En esquisant les termes d'une politique de l'égalité des places revisitée dans le sens de cette « égalité-relation », les villes moyennes ouvrent peut-être la voie à leur inscription au double titre d'objet politique et d'enjeu d'action publique, à l'agenda politique national.

23. Pierre Rosanvallon, *La société des égaux*, Paris, Le Seuil, 2011.