

Note — 06 octobre 2020

Le rebond des villes moyennes, une réalité ?

Une perspective européenne sur les trajectoires des villes moyennes

par Chloë Voisin-Bormuth, directrice de la recherche, La Fabrique de la Cité

Des villes qui gagnent, des villes qui perdent, des villes qui rebondissent et d'autres qui s'effondrent. Pour dépasser la polarité qui domine les discours sur les villes moyennes en France, deux voies s'imposent, celle de revenir aux chiffres et aux cartes et celle d'étudier les trajectoires des villes moyennes hors de France. Le tableau qui apparaît alors est bien plus nuancé : l'appartenance à une strate démographique ne condamne, ni ne promet à aucun destin. Les villes moyennes observent des trajectoires variées qui peuvent s'infléchir voire s'inverser dans le temps. La distance au niveau métropolitain de la hiérarchie urbaine, le profil économique de la ville et de la région dans laquelle elle s'inscrit ou encore les dynamiques de déconcentration au profit de la périphérie sont autant de facteurs qui s'ajoutent à celui de la strate démographique pour expliquer ces

trajectoires. Tous mettent en avant l'importance des liens que les territoires parviennent à tisser ou non ainsi que le rôle crucial que joue l'interprétation faite par les acteurs des dynamiques démographiques.

Quand la croissance urbaine est interprétée comme un signe de vitalité, la perte d'habitants est vue comme un miroir tendu d'un dysfonctionnement qui appelle une réaction. Ces réactions prennent deux formes principales : une position volontariste cherche à inverser la tendance en misant sur une politique entrepreneuriale fondée sur l'attractivité et la compétitivité ; une autre, fondée sur l'acceptation de la décroissance, se traduit par l'adoption d'une stratégie d'accompagnement misant sur l'aménagement des espaces qui se libèrent et sur le soutien aux initiatives habitantes. Toutes deux se heurtent à des difficultés majeures : la première prend le risque de faire du copier-coller de solutions existantes et de gommer les spécificités des villes en décroissance ; la seconde peut conduire à marginaliser certaines populations déjà fragiles en soutenant des initiatives habitantes au détriment d'autres, qui ne s'alignent pas avec la stratégie retenue par les villes.

Face à ce qui semble être une impasse, pourquoi ne pas changer de méthode et adopter une approche relationnelle, concentrant l'action sur les habitants ? plutôt qu'un vecteur de changement, la structure bâtie deviendrait alors l'aboutissement d'une nouvelle dynamique portée par ceux qui font la ville, ou la feraient si on leur en donnait les moyens.

Sommaire

<u>Revenir aux chiffres : des dynamiques démographiques très diverses</u>	<u>4</u>
Une trajectoire démographique des villes moyennes globalement positive	4
La classe de taille, facteur explicatif pertinent mais insuffisant des dynamiques démographiques	6
Les liens au cœur des trajectoires démographiques	8
<u>Accompagner ou infléchir la trajectoire ? Le dilemme des politiques des villes moyennes.</u>	<u>12</u>
Couvrez ce déclin que je ne saurais voir	12
Inverser la tendance	14
Passer de l'attraction à l'attrait : pour une stratégie d'accompagnement de la décroissance	16
<u>"Medium will be the new big. And the new small both at the same time"</u>	<u>19</u>
<u>À propos de La Fabrique de la Cité</u>	<u>20</u>
<u>À propos de l'auteur</u>	<u>20</u>

Les villes moyennes sont volontiers analysées à travers le prisme de leurs dynamiques démographiques. Deux discours se font concurrence : l'un privilégiant la thèse du déclin des villes moyennes, perdant prétendument leurs habitants au profit des métropoles ; l'autre soulignant au contraire le rebond qu'elles sont appelées à connaître, notamment depuis la crise liée au coronavirus, compte tenu de la qualité de vie et des relations sociales plus profondes et apaisées qu'elles sont censées offrir. Ces deux discours ne sont ni vrais, ni faux : ils recouvrent des réalités territoriales très diverses et des réponses qui le sont tout autant. Un détour par d'autres pays que la France permet de souligner la spécificité française du traitement de la thématique des villes moyennes.

Revenir aux chiffres : des dynamiques démographiques très diverses

Alors que le discours sur les villes moyennes est de plus en plus polarisé, il est nécessaire de revenir aux chiffres et aux cartes. Quelles sont les dynamiques démographiques des villes moyennes ces dernières années ? Peut-on dessiner un profil type de la ville qui décline et de celle qui croît ?

Une trajectoire démographique des villes moyennes globalement positive

¹ "La base de données Tradeve (trajectoires démographiques des villes européennes), construite pour 29 pays d'Europe avec une même définition de la ville, celle des Urban Morphological Zones, agglomérations délimitées en 2000 à partir de Corine Land Cover par l'Agence européenne de l'environnement. Les populations sont issues de la base Historical Population Database construite à l'échelon local par Eurostat. En tout, 3946 villes sont considérées à 5 dates, de 1961 à 2011."

L'exploitation de la base de données TRADEVE¹ par les géographes Xavier Desjardins et Philippe Estèbe et le cartographe Jules Peter-Jan² met au jour des trajectoires globalement moins polarisées que ne le laissent penser les discours sur les villes moyennes.

En effet, entre 1961 et 2011, on peut observer les évolutions suivantes :

- **En France**, les grandes villes comptant entre 100 000 et 500 000 habitants et les villes moyennes comptant entre 30 000 et 50 000 habitants ont connu une trajectoire très dynamique en début de période ; elles restent stables aujourd'hui. Les villes de plus de 500 000 habitants connaissent aujourd'hui une dynamique très positive, révélant le processus de métropolisation accéléré ; les petites villes et les villes peuplées de 50 000 à 100 000 habitants connaissent un tassement de leur courbe.
- **En Allemagne**, l'aplatissement de la courbe traduit la stagnation démographique du pays, visible au niveau de chaque strate. Contrairement à la France, les villes de plus de 500 000 habitants sont celles qui ont eu la trajectoire la moins dynamique sur l'ensemble de la période.
- **En Italie**, toutes les strates suivent une dynamique globalement positive sur la période. Cette dynamique est

<https://www.parisgeo.cnrs.fr/spip.php?article6725&lang=fr> Guerois, M; Bretagnolle, A. et alii (2019) « A harmonized database to follow the demographic trajectories of European cities, the TRADEVE database (Demographic Trajectories of European Cities) », *Cybergeo : European Journal of Geography*

<http://journals.openedition.org/cybergeo/32077>
² Desjardins, X ; Estèbe, P. (2019) Villes petites et moyennes et aménagement du territoire. PUCA

plus marquée pour les petites villes de moins de 30 000 habitants et pour les villes de 100 000 à 500 000 habitants.

- **Au Royaume-Uni**, les villes de plus de 500 000 habitants ont suivi une trajectoire descendante jusqu'en 2001 puis ascendante. Les petites villes de moins de 30 000 habitants,

les villes moyennes de 30 000 à 50 000 et les grandes villes de 100 000 à 500 000 ont connu une dynamique très positive, peu affectée par la crise des années 1980-1990.

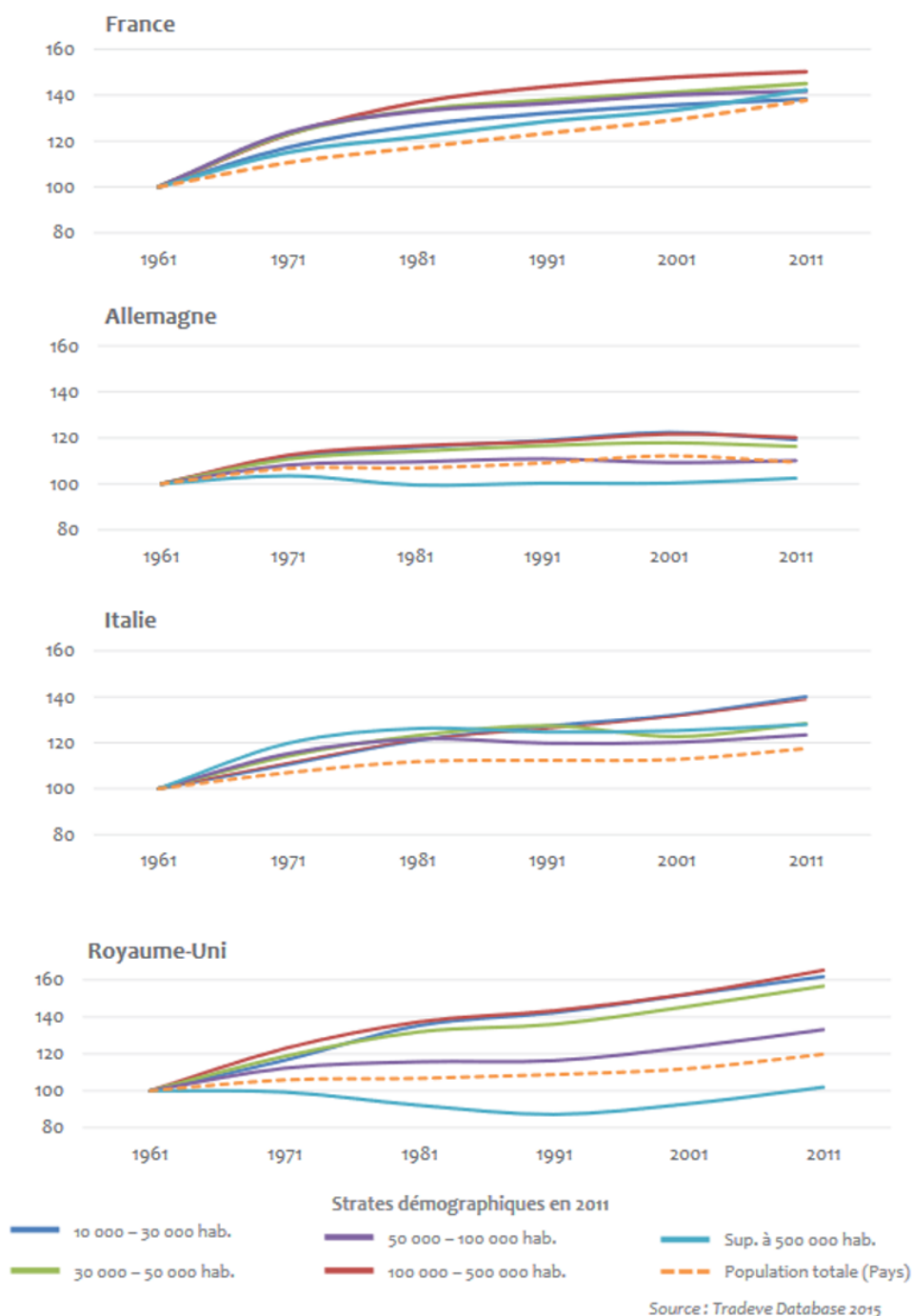


Figure 1 : Évolution de la population selon la strate démographique entre 1961 et 2011.

Cette comparaison des trajectoires démographiques par strate fait apparaître **deux spécificités françaises : d'une part, la vitalité démographique du haut de la hiérarchie urbaine et, d'autre part, l'augmentation du nombre de villes décroissantes depuis les années 1980.** L'Italie et le Royaume-Uni ont en revanche connu une vague de rétrécissement urbain dès les années 1980 et semblent aujourd'hui avoir globalement renoué avec une dynamique de croissance. En Allemagne, la stagnation entraîne sur toute la période un phénomène de fond de décroissance urbaine qui touche l'ensemble des strates, sauf, pour la période la plus récente, les plus grandes villes de la hiérarchie.

La classe de taille, facteur explicatif pertinent mais insuffisant des dynamiques démographiques

Les cartes montrant l'évolution du nombre d'habitants dans les villes, par pays et par strate dressent un portrait plus nuancé des trajectoires des villes moyennes.

En France, après une période de croissance concernant l'ensemble des strates dans les années 1960, des évolutions plus contrastées s'affirment dès les années 1970. **Certaines villes petites et moyennes entament une phase de déclin qui ne va plus s'inverser. Il s'agit des villes liées à une mono-industrie en perte de vitesse,** comme dans le Nord et le Pas-de-Calais (Valenciennes, Lens) ou en Lorraine (Epinal, Forbach) et dans les franges du Massif Central (Roanne). À partir des années 1980, le phénomène de déclin s'élargit à d'autres villes industrielles petites et moyennes (celles de la décentralisation industrielle dans le bassin parisien) et commence à faire apparaître une large diagonale du vide, s'étendant du nord et de l'est vers le centre ouest. **Des territoires dynamiques constitués de villes petites et moyennes se dessinent autour des plus grandes villes, qui elles-mêmes maintiennent une croissance soutenue sur toute la période** (Arcachon,

Villefranche-sur-Saône). **Les villes littorales profitent également de cette dynamique positive,** principalement sur le pourtour méditerranéen (Fréjus Saint-Raphaël, Narbonne, Vannes), tout comme celles qui sont tirées par une activité économique performante ou diversifiée (Orléans, Niort, Besançon) ou par des fonctions de centralité importantes pour la région (Chambéry comme carrefour au cœur du sillon alpin, pôle industriel (énergie solaire, ingénierie de la montagne), et centre universitaire et de recherche notamment).

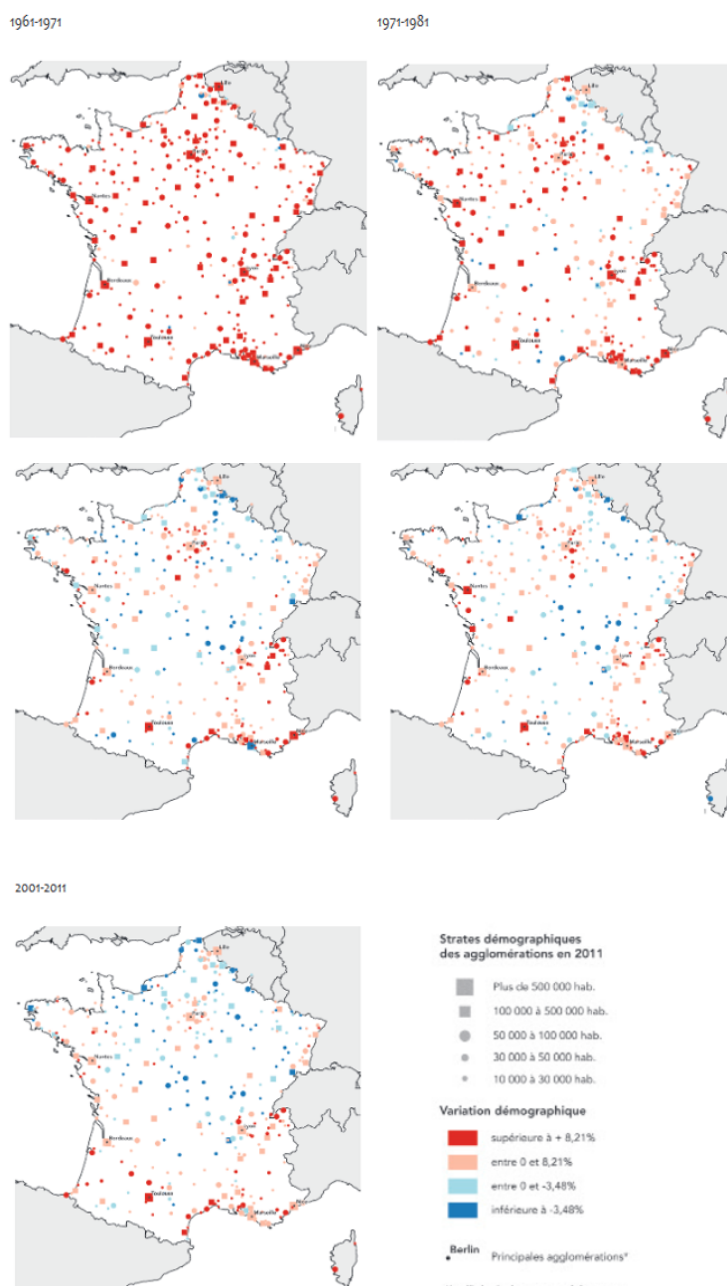


Figure 2 : Évolution de la population des agglomérations de plus de 10 000 habitants en France (1961-2011).

En Allemagne, les contrastes sont extrêmement frappants et s'expliquent par deux facteurs principaux : le vieillissement de la population, qui est à l'origine du ralentissement généralisé de la croissance des villes, et la division puis la réunification de l'Allemagne, qui a fonctionné comme une pompe aspirante au profit des bassins d'emploi des Länder de l'ouest.

Ce phénomène a encore accentué le vieillissement et le déclin des villes des Länder de l'est. Les cartes font apparaître d'autres clés de lecture : l'une d'entre elles est celle de la vitalité des bassins d'emplois structurés autour d'une métropole dynamique (Stuttgart, Düsseldorf, Munich...) et d'un semis très dense de villes petites et moyennes qui fonctionnent en réseaux ; une autre, plus récente, est celle d'un phénomène de déclin qui concerne des petites villes situées dans les Länder de l'ouest, jusqu'aux franges des bassins d'emploi très dynamiques (Bavière, Bade-Wurtemberg). Cette dynamique se double d'une inversion de tendance dans les Länder de l'est, avec une attractivité renouvelée des plus grandes villes comme Berlin, Leipzig ou Dresde.

L'Italie et le Royaume-Uni ont connu une période de déclin accentué dans les années 1980 et 1990 pour la première, et dans les années 1970 et 1980 pour la seconde. En Italie, le phénomène a concerné des villes petites et moyennes situées essentiellement dans les régions du nord, en Lombardie, Ligurie ou Vénétie, et plus marginalement dans le sud ; au Royaume-Uni, le déclin a concerné principalement les villes industrielles de toutes tailles ainsi que Londres. Dans les deux pays, la tendance s'inverse dès les années 1990 avec un phénomène de croissance urbaine concernant toutes les strates, même des villes relativement isolées, notamment en Italie. Les quelques villes en déclin sont le plus souvent petites et se concentrent dans le sud de l'Italie, dans les Midlands, dans l'ouest de l'Écosse et dans le nord de l'Irlande.

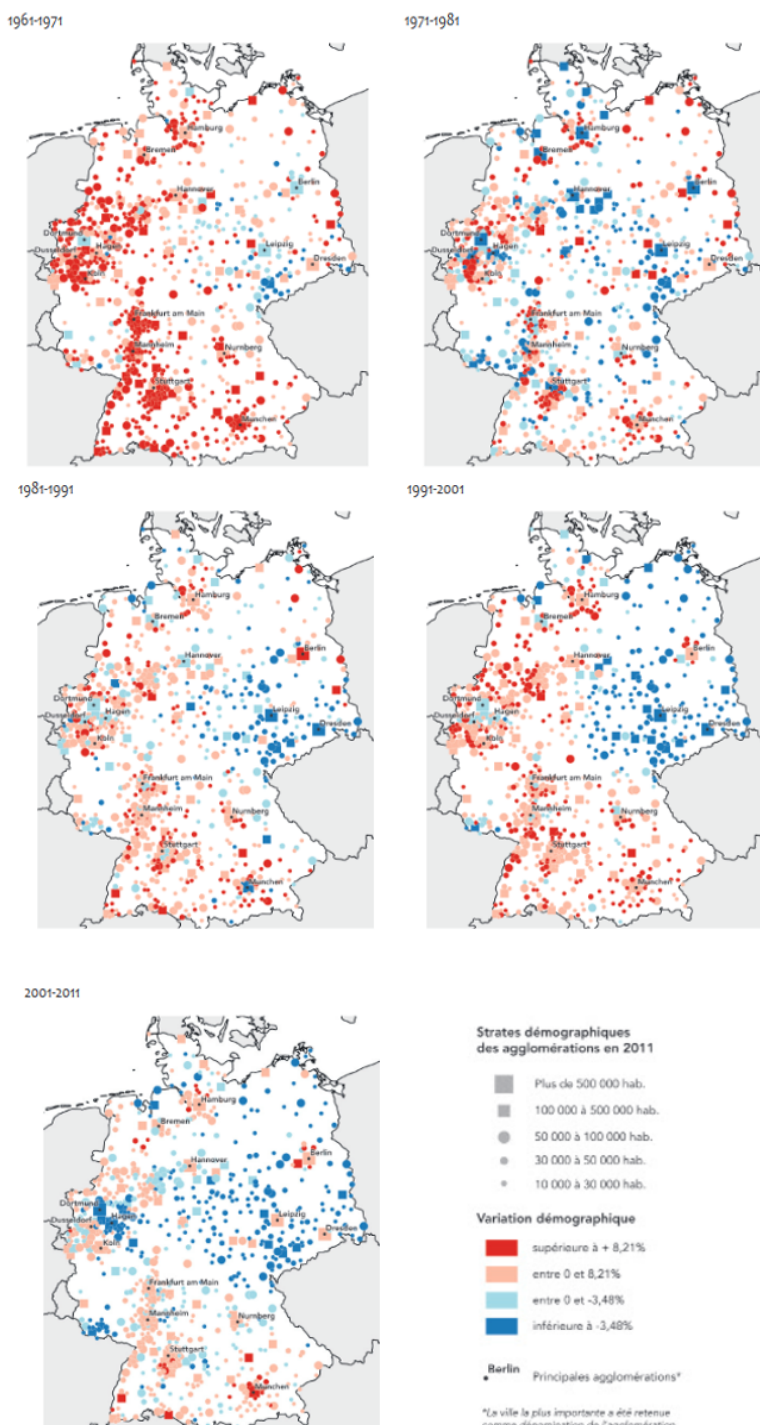


Figure 3 : Évolution de la population des agglomérations de plus de 10 000 habitants en Allemagne (1961-2011).

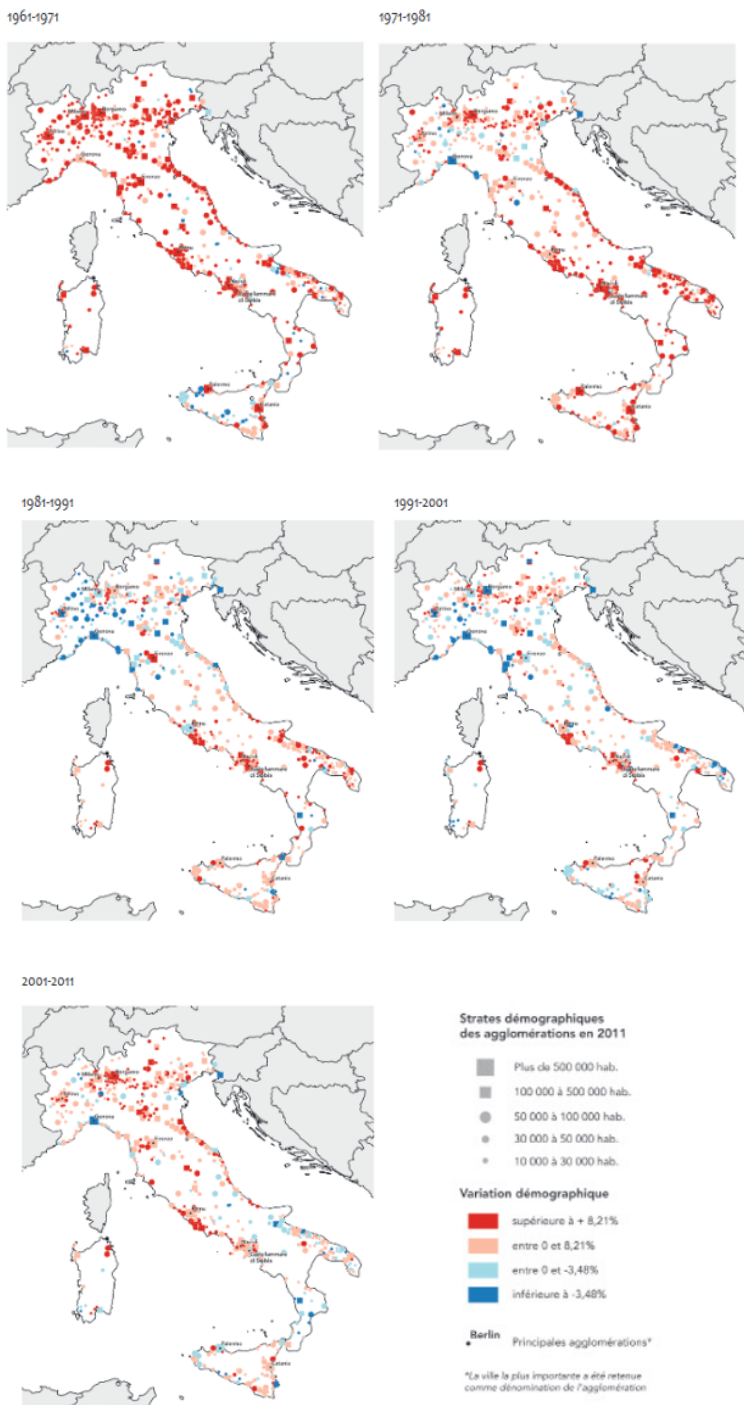


Figure 4 : Évolution de la population des agglomérations de plus de 10 000 habitants en Italie (1961 - 2011)

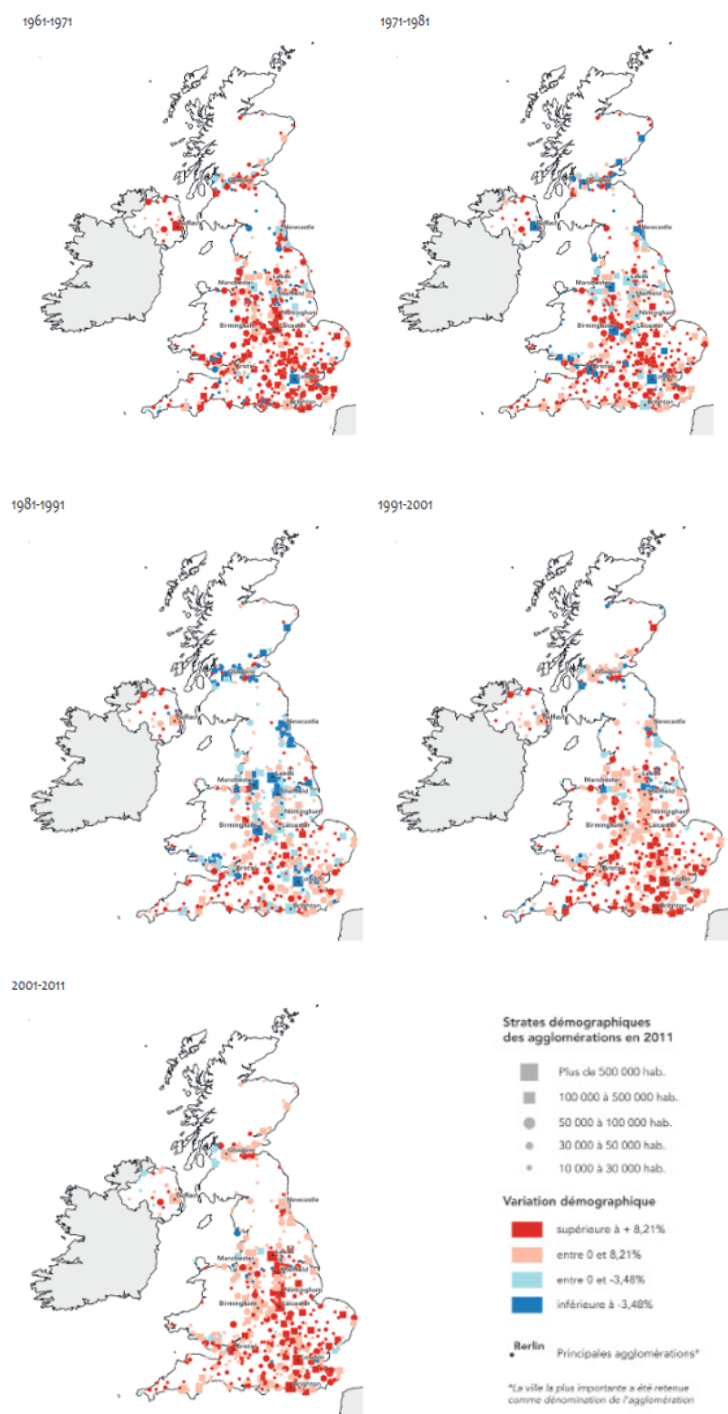


Figure 5 : Évolution de la population des agglomérations de plus de 10 000 habitants au Royaume-Uni (1961-2011).

Les liens au cœur des trajectoires démographiques

La comparaison des dynamiques démographiques selon les strates de villes et sur le temps long balaie toute tentation de céder au déterminisme géographique. Il n'existe pas de destin commun à toutes les villes moyennes : non seulement leurs trajectoires diffèrent entre pays et au sein d'un même pays, mais la trajectoire d'une même ville peut également s'infléchir dans le temps et s'inverser. Si la strate demeure une clé de lecture pertinente des dynamiques démographiques, elle se révèle toutefois insuffisante. Trois autres facteurs jouent un rôle déterminant, à commencer par la distance au niveau métropolitain de la hiérarchie urbaine : les cartes révèlent ainsi une tendance forte selon laquelle plus une ville petite et moyenne est proche d'une grande ville, moins elle est touchée par le phénomène de déclin. Cet effet peut être expliqué par le fait que la ville bénéficie alors des effets de débordement de l'expansion métropolitaine (*spillover effects*), notamment en termes d'économie résidentielle, avec l'attraction de nouveaux ménages et de leurs revenus, et de diffusion des innovations. La géographe Denise Pumain³ a en effet montré que les innovations suivent un cycle. Elles se développent d'abord au sommet de la hiérarchie urbaine, dans les métropoles, qui jouent le rôle d'incubateur en s'appuyant sur la disponibilité en capitaux financiers et humains ; puis, une fois un certain stade de maturité atteint, elles se diffusent jusque dans les strates inférieures et induisent une dynamique de croissance. L'exemple de Rouen, marquée par un déclin continu jusqu'à aujourd'hui, montre toutefois que la proximité à une métropole (en l'occurrence,

Paris) ne conduit pas systématiquement à un effet de redistribution de la richesse et qu'elle peut même jouer un rôle défavorable dans la trajectoire de la ville. Ce phénomène a été décrit par l'économiste Paul Krugman, qui en parle comme d'un « *effet d'ombre* » des agglomérations. Selon lui, un centre économique de rang inférieur ne peut s'affirmer que s'il se situe à une distance minimale du centre économique de rang supérieur et s'il parvient à développer sa propre spécificité sans toutefois trop se spécialiser. La trajectoire de certaines villes isolées d'Italie et du Royaume-Uni en sont une démonstration, tout comme celles d'Albi et d'Alès, qui sont parvenues à rebondir après une grave crise de leur base industrielle, ou encore celles de Fougères et Quimper. Ces dernières ont réussi à établir une dynamique de croissance hors contexte métropolitain en s'appuyant sur le développement des interactions entre des laboratoires ou des structures d'enseignement supérieur et des entreprises locales, ainsi que sur le renforcement de structures sociales favorables à l'accompagnement de l'adaptation du tissu économique local⁴.

Il apparaît ainsi que le profil économique de la ville et plus globalement celui de la région dans laquelle elle s'inscrit jouent un rôle déterminant dans la trajectoire des villes. Les villes les plus pénalisées dans tous les pays étudiés sont celles dont le tissu économique était dominé par une activité, le plus souvent industrielle, en perte de vitesse (mines, sidérurgie, textile, automobile mais aussi activité thermale) ou subissant des relocalisations importantes ou une automatisation permettant de réduire la main-d'œuvre. Dans tous les pays, on retrouve parmi elles de nombreuses villes

³ Pumain, D., Paulus, F., & Vacchiani-Marcuzzo, C. (2009). Innovation cycles and urban dynamics. In *Complexity perspectives in innovation and social change* (pp. 237-260). Springer, Dordrecht. <http://www.springer.com/us/book/9781402096624>

⁴ 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). Université Toulouse le Mirail - Toulouse II https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01284365/file/Taltec_Josselin.pdf

moyennes (Hoyerswerda en Allemagne, la station balnéaire de Blackpool au Royaume-Uni, la station thermale de Vichy en France...) mais aussi des grandes villes (Birmingham, Dortmund...). « *Tant vont les régions, tant vont leurs villes petites et moyennes*⁵ », soulignent les géographes Nadine Cattan et Thérèse Saint-Julien en montrant le parallèle entre le dynamisme économique et démographique des régions (évolution démographique, solde migratoire, structure par âge...) et la trajectoire des villes petites et moyennes. L'importance des dynamiques régionales pour la trajectoire des villes démontre celle des liens qui se nouent à cette échelle, ainsi que le bénéfice que peuvent tirer les villes des coopérations intermunicipales à l'échelle des bassins de vie et des coopérations interurbaines. Les géographes Paul Gourdon et Anne Bretagnolle ont par exemple montré que les territoires ruraux ayant conservé une distribution hiérarchique, avec un semis régulier de villes moyennes et petites, sont moins touchés par le phénomène de décroissance que les autres régions rurales⁶.

Un troisième facteur expliquant les trajectoires des villes moyennes est à chercher dans la dynamique de déconcentration qui se fait au profit des périphéries immédiates des villes et au détriment de la ville centre. Les cartes peuvent induire une vision quelque peu biaisée : la maille retenue étant celle de la commune, elles peuvent facilement donner

l'impression que certaines villes petites et moyennes sont en déclin, alors même qu'envisagées à l'échelle de l'aire urbaine moyenne, des dynamiques de croissance pourraient apparaître⁷. Ainsi la ville de Chaumont a vu sa population décroître de 15% depuis les années 1970 tandis que certaines de ses communes périurbaines ont vu leur nombre d'habitants doubler⁸. Caen se trouve dans la même situation (-0,6% avec un solde migratoire négatif de 0,9% au profit de bassin de vie (+0,6%)), ainsi qu'Évreux, Limoges, Pau ou encore Saint-Étienne. Entre 2007 et 2017, la population des communes peu denses, qui se situent pour 56% d'entre elles dans les couronnes périurbaines des communes denses, a crû de 0,6% et contribuent à 41% de la croissance démographique française. Alors que dans les communes les plus denses, la dynamique démographique est portée par un solde naturel positif qui compense un solde migratoire qui a tendance à être négatif, dans les communes peu denses, la dynamique démographique tient à un solde tant naturel que migratoire positif⁹. Cette croissance traduit une tendance accentuée à la dispersion des lieux d'habitation et à un accroissement des mobilités. **La crise de certaines villes moyennes, incarnée par la très visible vacance commerciale et la multiplication des panneaux « à céder » ou « à vendre », n'est ainsi pas systématiquement due à un phénomène de déclin mais tient parfois simplement à un effet de concurrence entre les centres et leurs villages périurbains, qui attirent les**

⁵ Cattan N., Saint-Julien, T. (1999), « Quels atouts pour les petites et moyennes villes en Europe occidentale ? », *L'Information géographique*, 63, 4, pp. 158-164, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ingeo_0020-0093_1999_num_63_4_2655.

⁶ Gourdon, P. ; Bretagnolle, A. *et alii* (2019) « Des petites villes davantage touchées par la décroissance ? Comparaison des trajectoires démographiques à l'échelle européenne (1961-2011) », *Belgeo* [En ligne], 3 | 2019, <http://journals.openedition.org/belgeo/34876>

⁷ Languillon-Aussel, R. (2020) Les villes moyennes entre imaginaires et complexité. La Fabrique de la Cité. <https://www.lafabriquedelacite.com/publications/es-villes-moyennes-entre-imaginaires-et-complexite/>

⁸ Charmes, E (2017) « La revanche des villages », *La Vie des idées* ; <https://laviedesidees.fr/La-revanche-des-villages.html>

⁹ Vallès, V. (2019) « Une croissance démographique marquée dans les espaces peu denses » Insee Focus n° 177, décembre 2019

classes moyennes et supérieures et abandonnent le centre aux habitants les plus pauvres.

Il apparaît donc que, moins que la strate démographique, ce sont les liens que les territoires parviennent ou non à tisser entre eux qui jouent le rôle le plus important dans les trajectoires des villes.

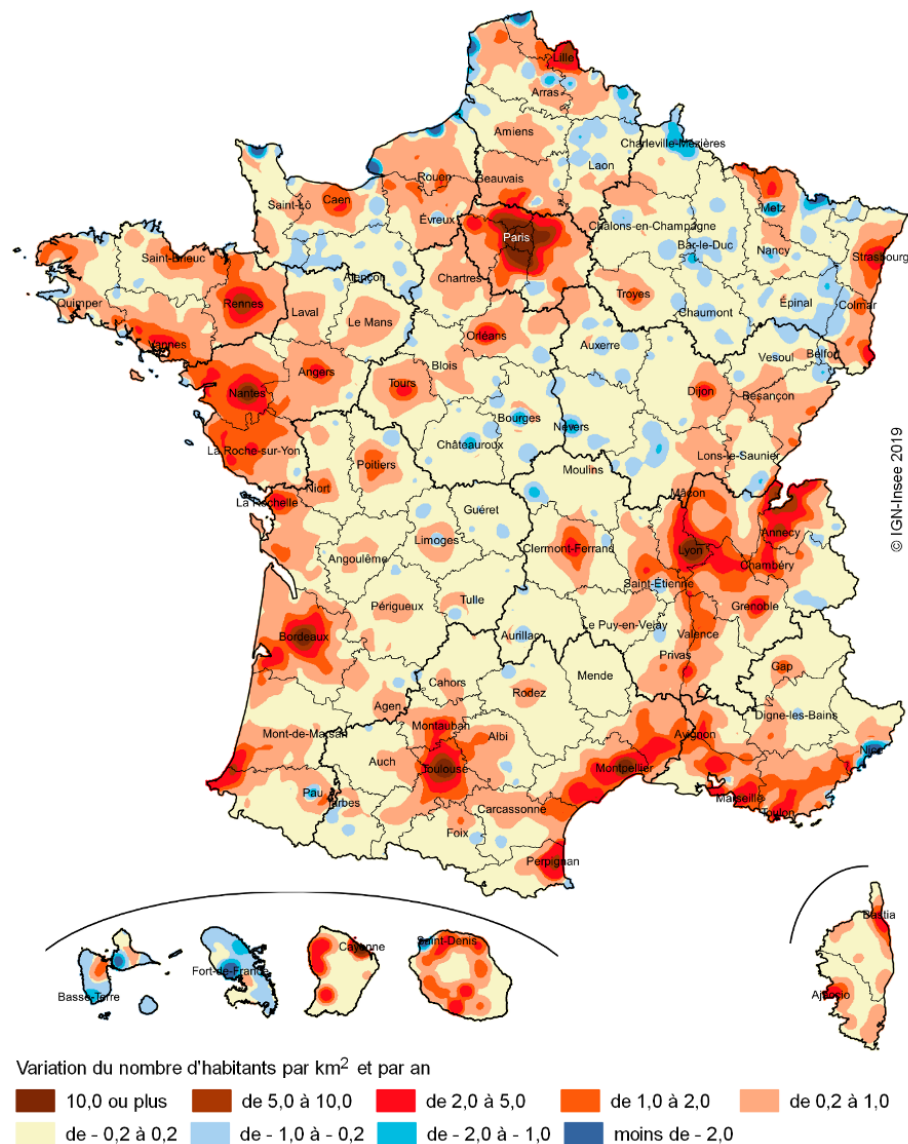


Figure 6 : Variation annuelle de la densité de population entre 2007 et 2017 (Source : IGN-INSEE 2019)

Accompagner ou infléchir la trajectoire ? Le dilemme des politiques des villes moyennes.

En décembre 2018, le Télégramme lançait un triomphal « *Brest a regagné des habitants ! [...] et c'est un évènement !¹⁰* », après dix ans de décroissance, tandis que l'Est éclair débutait l'année 2020 en titrant, sinistre, « *Pourquoi Bar-sur-Aube perd encore et toujours des habitants ?¹¹* ». Les dynamiques démographiques sont scrutées attentivement et chaque année, l'heure est au bilan : quelles sont les communes dont le nombre d'habitants a crû, quelles sont celles dont le nombre a décliné, ou, en d'autres termes, quelles sont les gagnantes et les perdantes ? **Perdre des habitants est rarement interprété comme un signal positif mais plutôt comme une perte d'attractivité du territoire, un manque de perspectives et d'aménités offertes aux habitants qui les contraint à partir... un miroir tendu d'un dysfonctionnement qui appelle une réaction.** Or perdre des habitants signifie également, pour les villes, voir leur dotation globale de fonctionnement, le nombre de conseillers municipaux et leurs rémunérations réduits. Quelles stratégies adoptent-elles pour faire face à leurs dynamiques démographiques ?

¹⁰<https://www.letelegramme.fr/finistere/brest/population-brest-a-gagne-des-habitants-27-12-2018-12172230.php>

¹¹<https://abonne.lest-eclair.fr/id120448/article/2020-01-03/pourquoi-bar-sur-aube-perd-encore-et-toujours-des-habitants>

¹² Cauchi-Duval, N. ; Béal, V. ; Rousseau, T. (2016) « La décroissance urbaine en France : des villes sans

Couvrez ce déclin que je ne saurais voir

Dans un contexte de concurrence urbaine qui valorise la capacité à attirer de nouveaux investisseurs et habitants et donc le paradigme de la croissance, la décroissance urbaine apparaît comme un phénomène honteux. **Si elle est devenue un objet de recherche à part entière, la mise à l'agenda politique de la décroissance est difficile** et, quand c'est le cas (par exemple avec le programme Action Cœur de Ville), elle est très récente. En France, le démographe **Nicolas Cauchi-Duval**, le sociologue **Vincent Béal** et le politiste **Max Rousseau** parlent même de « *mise sous silence de la décroissance urbaine* » par les politiques françaises¹² : **bien souvent, mettre un nom sur la décroissance est vu comme l'entériner et par conséquent, l'aggraver en faisant fuir les investisseurs et les habitants.**

En France, il a longtemps été possible d'ignorer le phénomène de décroissance urbaine en raison de sa moindre importance. **En effet, en 2017, moins de 10% des Français vivaient dans une ville en décroissance et deux tiers des aires urbaines en décroissance étaient petites¹³.** La faiblesse relative du phénomène a pu être expliquée par la protection assurée par une plus forte fécondité, capable de compenser un solde migratoire négatif. Cela n'est plus que ponctuellement le cas aujourd'hui, le solde migratoire négatif étant alimenté principalement par le départ de jeunes en âge de procréer et plus particulièrement par celui de jeunes femmes qui poursuivent davantage leurs études que les jeunes hommes et présentent une plus forte

politique », *Espace populations sociétés* 2015/3-2016/1 <http://journals.openedition.org/eps/6112>

¹³ Cauchi-Duval, N. ; Cornuau, F. ; Rudolph, M. (2017) « La décroissance urbaine en France : les effets cumulatifs du déclin », *Métropolitiques*, <https://metropolitiques.eu/La-decroissance-urbaine-en-France-les-effets-cumulatifs-du-declin.html>

employabilité dans le secteur tertiaire, souvent sous-représenté dans les petites aires urbaines en décroissance¹⁴. Dans les Ardennes par exemple, la part des 15-29 ans est passée de 19,5 à 16,8 % entre 1999 et 2009, avec des situations locales plus marquées encore, comme par exemple à Revin, où la tranche des 0-29 ans est passée de 51,4 % à 29,3 %¹⁵. **La décroissance urbaine, d'abord due, en France, à la perte d'attractivité des territoires, est accentuée par le déficit naturel, les deux phénomènes ayant des effets cumulatifs.** C'est le cas de nombreuses villes en décroissance du Centre, comme Vierzon, Autun, Saint-Amand ou Montluçon. Par ailleurs, le phénomène de décroissance a longtemps été atténué par l'implication directe de l'État, notamment dans les villes marquées par la crise industrielle (Lens, par exemple) ou par des transferts invisibles liés à l'économie résidentielle comme aux politiques de redistribution sociale (retraites, allocations familiales, allocations chômage, emplois publics...)¹⁶.

En Allemagne en revanche, la prise de conscience de l'importance et du caractère pérenne du phénomène de déclin a été plus rapide et plus brutale. La décroissance a touché d'abord la région industrielle de la Ruhr avec des villes de taille importante comme Essen ou Dortmund, puis, de façon très spectaculaire, les villes des nouveaux *Länder*, peu importe leur taille :

- Görlitz est passée de presque 75 000 habitants en 1989 à 56 000 habitants en 2018 ;

- Hoyerswerda est passée de presque 68 000 habitants en 1989 à moins de 33 000 en 2018 et devrait perdre encore un tiers de ses habitants d'ici 2030 pour atteindre une moyenne d'âge de 55 ans ;
- Rostock est passée de presque 252 000 habitants en 1990 à presque 209 000 en 2018 avec un creux atteint au début des années 2000 à moins de 200 000 ;
- Leipzig est passée de 530 000 habitants en 1989 à 437 000 en 1998 (mais ne cesse depuis de regagner des habitants).

Par ailleurs, le phénomène de décroissance urbaine est alimenté en Allemagne par un ralentissement de l'accroissement naturel d'une telle ampleur qu'il ne permet pas d'envisager un réel renversement de tendance pour l'ensemble des villes décroissantes.

Ainsi, tandis que l'Allemagne, tournant le dos au paradigme de croissance urbaine, lançait en 2002 dans les villes des nouveaux *Länder* un programme de destruction d'une partie importante de leur parc immobilier sans reconstruction pour assainir le marché immobilier (programme *Stadtumbau Ost*¹⁷), la France aborde la thématique à travers les centres-villes (programme Centres-villes de demain en 2015, programme Action Cœur de Ville annoncé en 2017) avec un objectif affiché de revitalisation. Deux contextes distincts conduisent à élaborer des stratégies

¹⁴ *ibidem*

¹⁵ Laménie, B. (2016) « Les territoires industriels face aux effets cumulés du déclin démographique et économique : quelles perspectives avec la métropolisation ? », *Espace populations sociétés*, 2015/3-2016/1 | 2016
<http://journals.openedition.org/eps/6222>

¹⁶ Davezies, L. (2009). L'économie locale « résidentielle ». *Géographie, économie, société*, vol. 11(1), 47-53. <https://doi.org/>

¹⁷ Wiechmann, T. (2007) – « Conversion strategies under uncertainty in Post-socialist Shrinking Cities : The example of Dresden in Eastern Germany », in Pallagst, K. *et al.* (dir.), *The future of Shrinking Cities*, Berkeley, University of California, pp. 5-16, <http://escholarship.org/uc/item/7zz6s7bm>

différentes face à un phénomène plus multiforme qu'il n'y paraît.

Inverser la tendance

Le phénomène de décroissance urbaine est, pour beaucoup de villes, perçu comme une anomalie. La stratégie adoptée pour lui faire face vise en premier lieu la stabilisation de la situation et en second lieu le rétablissement de conditions favorables à une reprise de la croissance. La politique menée à Saint-Étienne est une excellente illustration **du choix fait par de nombreuses villes françaises en décroissance d'adopter une même politique urbaine entrepreneuriale¹⁸ que les autres villes, fondée sur l'attractivité et la compétitivité pour attirer les capitaux de l'économie globalisée et de nouvelles catégories d'habitants¹⁹.** Au début des années 2000, la ville, accompagnée notamment par l'État, adopte une stratégie de lutte contre le déclin fondée principalement sur l'amélioration du logement :

afin de diversifier l'offre immobilière, 2 000 logements sont détruits et un programme de construction de logements neufs diversifiés est lancé. **L'objectif est en effet de parvenir à attirer ainsi les ménages de classe moyenne à aisée** installés en périphérie de Saint-Étienne et à Lyon ou des créatifs venus de toute la France. Au fil du temps, cette politique s'est doublée d'une stratégie de renforcement des infrastructures culturelles (Cité du Design, Zenith...) et par un marketing territorial élaboré visant à donner à la ville une identité nouvelle, dans laquelle son passé industriel la positionnerait non plus comme un territoire en crise mais comme un chef de fil d'une certaine innovation. Depuis 2012, la population de Saint-Étienne s'est stabilisée et depuis 2016, elle connaît une légère hausse pour la première fois en 40 ans (+500 habitants en 2016). La croissance est principalement endogène, portée par un solde naturel positif²⁰.



Figure 7 : La Cité du Design à Saint-Étienne, une des opérations phares de la stratégie de renouvellement urbain de la ville - © Ville de Saint-Étienne

¹⁸ Hall, T.; Hubbard, P. (dir) (1998), *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime, and Representation*, Wiley

¹⁹ Languillon-Aussel, R. (2020) Renaissance des centres et retour de l'économie en ville : la fin de l'urbanisme fordiste ? La Fabrique de la

Cité <https://www.lafabriquedelacite.com/publications/renaissance-des-centres-et-retour-de-leconomie-en-ville-la-fin-de-lurbanisme-fordiste/>

²⁰ https://www.epures.com/images/pdf/demographie-statistiques/01-106_ObsDemo2020_imprim.pdf

Le programme Action Cœur de Ville, lancé en 2017, constitue un pas nouveau dans la reconnaissance du phénomène de décroissance et dans sa mise à l'agenda politique. **Ce plan signe un renouveau de l'action publique d'État en direction des communes en prise à un déclin démographique, économique et commercial.** Il propose de les accompagner en leur octroyant des financements (5 milliards d'euros engagés pour 234 communes et 4 000 actions) et en mettant à disposition une ingénierie. Les actions doivent cependant être portées à l'échelle communale (selon un objectif de « cousu-main ») et s'appuyer sur une politique transversale. S'il est trop tôt pour évaluer les impacts de ce programme, on peut d'ores et déjà constater qu'en dépit de son ambition, **les stratégies développées ont, elles aussi, du mal à sortir des recettes classiques des politiques d'attractivité au risque de privilégier le copier-coller au cousu main.** Ce qui n'est toutefois pas incohérent avec les ambitions affichées du programme : « *Le plan 'Action cœur de ville' répond à une double ambition : améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et conforter leur rôle de moteur de développement du territoire. Si un cœur de ville moyenne se porte bien, c'est l'ensemble du bassin de vie, y compris dans sa composante rurale, qui en bénéficie. [...] Le programme vise à faciliter et à soutenir le travail des collectivités locales, à inciter les acteurs du logement, du commerce et de l'urbanisme à réinvestir les centres villes, à favoriser le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville, afin d'améliorer les conditions de vie dans les villes moyennes*²¹. » **Le programme cherche en**

effet à recréer une dynamique semblable à celle qui rythme les métropoles et leurs périphéries, celle d'un moteur de la croissance pour l'ensemble de son bassin de vie. Cette ambition se trouve renforcée par le plan de relance à la suite de la crise liée au coronavirus. Le Premier ministre Jean Castex a en effet insisté sur l'importance de s'appuyer sur les villes moyennes pour en faire un succès : « *à chaque fois que cela sera possible, ce plan sera décliné dans les territoires, dans tous les territoires, y compris ultramarins. C'est un gage à la fois d'efficacité, d'adaptabilité, d'équité et de cohésion – et les collectivités territoriales qui le souhaitent et vous verrez qu'elles seront nombreuses, seront invitées à compléter les actions engagées pour en démultiplier l'impact au niveau local dans le cadre de leurs compétences respectives*²². *Il apparaît que la principale inconnue du projet reste la capacité à réguler l'étalement urbain et le développement économique périphérique : de nombreuses voix*²³ *s'élèvent pour dénoncer l'octroi de financements importants pour revitaliser leur structure commerciale de centre-ville, sans le conditionner à l'abandon de projets de construction de zones commerciales périphériques.*

Deux enseignements principaux peuvent être tirés de ces expériences : le premier est la nécessité de placer l'action à la bonne échelle, ce qui signifie, dans un contexte de décroissance urbaine, ne pas se limiter à l'échelle de la seule commune mais inclure *a minima* l'aire urbaine. Dans le cas de Saint-Étienne, ce n'est que récemment que la lutte contre l'étalement urbain est inscrite au SCOT, sans toutefois

²¹<http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/communique-de-presse-programme-action-coeur-de-ville-la-grande-transformation-pour-les-centres-villes-demarre>

²²

https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/09/discours_de_m._jean_castex_premier_ministre_-

[_conference_de_presse_france_relance_-_03.09.2020.pdf](#)

²³<https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-cessons-daider-les-centres-des-villes-pro-zones-commerciales-1149039>; <https://metropolitiques.eu/Action-coeur-de-Ville-une-reponse-en-trompe-l-oeil-a-la-crise-des-villes.html>;

que cette ambition soit accompagnée d'outils très opérants²⁴. Dans le cas du programme Action Cœur de Ville, la commune-centre bénéficiaire du plan gouvernemental de revitalisation urbaine n'a qu'une marge de manœuvre limitée pour contraindre les choix de développement des communes périphériques, par exemple celui de centres commerciaux comme le montrent les exemples de Bourges et de Châteauroux. **Second enseignement : face à la complexité d'appréhension du phénomène de déclin urbain, il est nécessaire de constituer une expertise pour éviter le « copier-coller » de stratégies de développement urbain pensées dans un contexte urbain très différent.** Pour cela, il est nécessaire de parvenir à articuler à la fois le niveau national (reconnaissance et mise à l'agenda politique du problème, capacité à développer des systèmes dérogatoires pour faciliter l'expérimentation, apporter une réponse financière, faire jouer la solidarité nationale...) et le niveau local (partir du diagnostic local, s'appuyer sur les atouts spécifiques du territoire...).

Passer de l'attraction à l'attrait : pour une stratégie d'accompagnement de la décroissance

Revenir à la réalité du terrain d'une ville en décroissance permet de mettre correctement en perspective la volonté des villes d'inverser leur tendance au déclin. En effet, une ville qui décroît ne reste pas identique à elle-même, en devenant simplement plus petite et moins peuplée. Son tissu urbain ne se contracte pas, il se perfore²⁵, c'est-à-dire que dans une même rue, dans un même quartier se succèdent des immeubles occupés, parfois réhabilités, des immeubles à demi vacants, des immeubles condamnés et des dents

creuses qui résultent de la destruction d'une substance bâtie souvent devenue dangereuse faute d'entretien. Cette discontinuité territoriale conduit à une fragilisation de l'ensemble des réseaux (eau, électricité, gaz, transports en commun...) et des services (école, équipements de quartier, services de santé, services postaux...) qui n'ont pas été dimensionnés ni pensés pour une réduction de leur utilisation. **La décroissance urbaine pose ainsi la question centrale du maintien de l'équité territoriale : comment parvenir à garantir à tous, c'est-à-dire à un coût abordable, des services urbains avec des coûts d'exploitation et de maintenance qui explosent et des recettes qui diminuent comme peau de chagrin ?**



Figure 8 : Friches, dents creuses et immeubles habités sur la Palmstrasse à Chemnitz - CC BY 2.0 Uwe Kaufmann, 2008.

²⁴ Berroir, S. *et al* (2019) Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale. *Belgeo*. DOI: [10.4000/belgeo.33736](https://doi.org/10.4000/belgeo.33736)

²⁵ Lütke Daldrup, E. (2003) *Die perforierte Stadt - neue Räume im Leipziger Osten. Information zur Raumentwicklung* (1)

À cette vulnérabilité territoriale s'ajoute une vulnérabilité sociale²⁶ avec la perte d'emplois, la baisse des finances publiques et donc de la capacité à agir et à investir des collectivités concernées, un appauvrissement de la population avec une hausse du chômage et une perte de valeur du patrimoine immobilier consécutive à la morosité du marché immobilier, un vieillissement de la population et enfin l'accroissement des tensions sociales. La percée du mouvement d'extrême-droite populiste PEGIDA (*Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes*, Les Européens patriotes contre l'islamisation de l'Occident) puis du parti nationaliste *Alternativ für Deutschland* dans les villes en crise de l'est de l'Allemagne en témoigne. Comment, face à ce tableau, ne pas vouloir inverser la tendance ? Comment ne pas voir que le processus de décroissance urbaine a des incidences très concrètes sur les habitants, et notamment sur les plus fragiles et captifs, qui ne peuvent faire le choix d'un ailleurs ?

Partager ce constat ne donne toutefois pas pour unique choix villes en décroissance celui de l'entrepreneurialisme urbain. L'architecte Philippe Oswald, qui a structuré un réseau international de chercheurs et de praticiens sur la thématique de la ville en déclin, insiste sur le nécessaire renversement de perspective pour identifier là où se niche le potentiel de croissance, et surtout pour redéfinir le terme même de croissance : « *il y a dans les [villes] en décroissance également de la croissance : se forment un surplus d'espace, de bâtiments et d'objets qui ne sont plus utilisés*²⁷ ». Le

changement de paradigme est double : il consiste d'abord à voir dans les espaces vides non plus un stigmatisme mais un potentiel pour un usage alternatif du sol et du bâti. L'architecte et publiciste berlinois Wolfgang Kil parle même, dès 2004, de « *luxue du vide* » (« *Luxus der Leere* ») : « *l'heure sonnerait pour ceux, qui, sur le thème du démantèlement, ne s'assujettissent pas à une nécessité apparente, mais au contraire saisissent l'opportunité d'expérimenter, parce qu'à la place de maisons vides et de friches omniprésentes, ils voient autant d'espaces possibles inexploités. Ce serait l'heure de ceux qui très vraisemblablement sont disposés à penser les nouveaux Länder en réalité comme de nouveaux espaces. Ou du moins, comme des zones grises dans lesquelles les conditions moins claires offrent de nombreux avantages*²⁸ ». Le changement de paradigme consiste également à diriger les opérations de renouvellement urbain non plus vers des populations exogènes que l'on cherche à attirer mais vers les habitants du territoire, qui sont déjà là. L'économiste Thomas Straubhaar titre ainsi un article de façon provocante « *Super ! Enfin de la place ! La population décroît et vieillit. N'est-ce pas horrible ? Bien au contraire. Pour les quelques-uns qui restent, tout ira mieux*²⁹ ». Plus de ressources pour moins d'habitants, mais surtout des projets taillés pour les besoins des habitants. Ce changement de paradigme conduit également à un changement du jeu d'acteurs en valorisant l'implication directe des habitants dans la gestion des espaces vacants et pour la proposition de projets alternatifs ou

²⁶ Voisin-Bormuth, C. (2018) Résilience urbaine. La Fabrique de la Cité https://www.lafabriquedelacite.com/wp-content/uploads/2018/09/Resilience_201809_WEB_VF.pdf

²⁷ Oswald, P. (2006), *Shrinking Cities: Complete Works 1*, Ostfildern-Ruit, Hatje Cantz cité et traduit par Dubeaux, S. (2017) *Les utilisations intermédiaires des espaces vacants dans les villes en décroissance. Transferts et transférabilité entre l'Allemagne et la France*. Thèse Université de recherche Paris

Sciences Lettres.
https://www.aurh.fr/media/dubeaux2017_these_vf_adum__065854500_1552_08032018.pdf

²⁸ Kil, W. (2004) *Luxus der Leere. Vom schwierigen Rückzug aus der Wachstumswelt. Eine Streitschrift*, Verlag Müller und Busmann, cité et traduit par Dubeaux, S. (2017)

²⁹ Straubhaar, T. (2004) „Toll-endlich platz!“ Brandeins

encore la coopération avec des acteurs locaux (acteurs économiques, lycées professionnels, organismes de formation...). L'ambition est d'augmenter la capacité à agir des acteurs et des habitants qui sont restés en développant leurs compétences³⁰... et de compenser la propre incapacité à agir des collectivités dont les ressources se sont amenuisées. À Leipzig, par exemple, la ville a mis à disposition de collectifs d'habitants et d'associations des friches ou des bâtiments vacants, pour un horizon de temps déterminé ou indéterminé, un processus connu sous le nom de « *Zwischennutzung* » (utilisation intermédiaire) : jardins partagés, agriculture urbaine, espaces pour accueillir des associations ou des artistes... sont autant de formes d'urbanisme temporaire aujourd'hui adoptées par de plus nombreuses villes en décroissance. Le paradigme néo-libéral d'attractivité fait place à celui d'attrait.

Aussi séduisantes que puissent être ces stratégies alternatives de croissance, **elles se heurtent à trois difficultés principales : réussir à fédérer l'ensemble des acteurs derrière le projet, proposer une stratégie efficace pour lutter contre les inégalités socio-spatiales et conserver leur caractère alternatif sans effet de récupération.** Youngstown, ancienne ville américaine de l'acier en déclin depuis 1950 et ayant perdu en 2000 plus de la moitié de sa population par rapport à 1950, fait office de cas d'école des stratégies de décroissance contrôlée. Après des années de politiques visant le retour à la croissance (réaménagement de friches, incubateurs de start-ups, grands équipements...) sans y parvenir, la nouvelle équipe municipale, entraînée par son maire George McKelvey, a décidé de changer radicalement de cap. « *Nous étions une*

communauté en attente », explique Bill D'Avignon, directeur de l'urbanisme de Youngstown, « *nous attendions ce chevalier en armure brillante, nous attendions qu'une usine de dirigeables vienne nous sauver [...]. Mais rien n'est apparu. Nous voulions surmonter cette attente. Prendre notre avenir en main*³¹ ». Cette reprise en main s'est traduite par un plan décennal prenant comme horizon la poursuite du phénomène de décroissance et posant quatre principes d'action : « [1] *Accepter Youngstown comme une ville plus petite : elle doit devenir un modèle de ville moyenne et durable ; [2](Re)définir le rôle de Youngstown dans son économie régionale : la ville doit être en phase avec les réalités de la nouvelle économie régionale. [3] Améliorer l'image et la qualité de vie à Youngstown : la ville doit devenir plus saine et plus agréable à vivre. [4] Appeler à la mobilisation : construire un plan d'action concret et réaliste pour faire bouger les choses*³². » Ces principes d'action devaient permettre de répondre au défi suivant : **montrer qu'accepter de perdre des habitants ne signifie pas abandonner et qu'il est possible de mettre en œuvre une décroissance contrôlée** (« *controlled shrinkage* »). À cet effet, la ville a été divisée en 127 quartiers classés comme « *stables* », « *en transition* » ou « *affaiblis* ». Ce classement a permis de cibler les quartiers prioritaires pour mener à bien des destructions d'immeubles vacants dont la substance bâtie menaçait de s'effondrer. Entre 2006 et 2010, 370 structures abandonnées sur 1 470 ont été détruites pour la somme d'un million de dollars. En dépit des initiatives visant à développer des parcs, de l'agriculture urbaine, des actions à l'initiative des habitants, le plan de décroissance contrôlé de Youngstown n'est pas parvenu à régler le problème de la

³⁰ Béal, V. ; Rousseau, M. (2008) « Après la croissance. Déclin urbain et modèles alternatifs », *La Vie des idées*, 4 décembre 2018. <https://laviedesidees.fr/Apres-la-croissance.html>

³¹<https://www.modeldmedia.com/features/ytown05022010.aspx>

³² Youngstown 2010 Plan cité dans Rhodes, J. ; Russo, J. (2013) "Shrinking 'smart'?: Urban redevelopment and shrinkage in Youngstown, Ohio". *Urban Geography*, 34(3), 305-326. <https://doi.org/10.1080/02723638.2013.778672>

fragmentation propre aux villes décroissantes au tissu urbain perforé. En effet, même si le maire a pu déclarer que « *cela n'a aucun sens d'essayer de sauver certains quartiers puisque la perte d'habitants continue d'accentuer le sentiment d'insécurité et la perte de convivialité* », la politique telle qu'elle a été menée n'a pas permis de développer les mobilités résidentielles des populations des quartiers les plus en déclin. Elles y sont donc restées coincées, dans une situation de précarité encore aggravée par la réduction importante des services publics et des investissements. La politique de décroissance contrôlée menée à Youngstown a contribué à marginaliser certaines populations déjà fragiles et a finalement servi de terreau pour une revalorisation de la ville permettant d'envisager de renouer avec des stratégies d'attractivité et de compétitivité, sinon d'amorcer un processus de gentrification. **Elle révèle ainsi les ambiguïtés propres à ces stratégies alternatives, et notamment le choix des municipalités de privilégier certaines initiatives habitantes à soutenir, au détriment d'autres, qui ne s'alignent pas avec la stratégie retenue par les villes.** Les tensions récurrentes entre les mouvements d'occupation des immeubles vacants et les autorités dans les villes des *Länder* de l'est en témoignent au quotidien³³ : toute initiative habitante n'est pas jugée bonne à prendre.

"Medium will be the new big. And the new small both at the same time"³⁴

³³ <https://wirbesetzendresden.blackblogs.org/>

³⁴ Burkeman, O. (2005) "Medium is the message". The Guardian, 09.09.2005 <https://www.theguardian.com/theguardian/2005/sep/09/features11.g2>

L'expérience de l'épidémie de COVID-19, du confinement et du télétravail va-t-elle profondément modifier les trajectoires démographiques des villes françaises ? Les villes moyennes vont-elles être les grandes gagnantes d'une supposée vague de changement de mode de vie ? Combien sont ceux qui veulent déménager pour changer de ville ? À en croire un sondage IFOP réalisé en juillet 2020, 23% des habitants des grandes agglomérations souhaiteraient changer de lieu de vie : 50% d'entre eux souhaiteraient s'installer dans une ville moyenne, 30% dans une autre grande ville, 13% dans une petite ville et seulement 7% dans un territoire rural. « *Le moyen sera le nouveau grand. Et le nouveau petit. Les deux en même temps*³⁵ » prophétisait le journaliste Oliver Burkeman – pour ce qui est des villes moyennes, il avait vu juste. **Il apparaît très clairement que la taille ne fait pas la trajectoire d'une ville, pas plus que l'appartenance à une strate démographique ne condamne ni ne promet à aucun destin. Ce constat appelle à la modestie et à explorer d'autres pistes d'action :** et si on déplaçait le focus des territoires vers les habitants ? Et si, comme le préconise l'économiste Edward Glaeser³⁶, les politiques publiques se concentraient sur l'aide à ceux qui font, feront ou feraient le territoire s'ils en avaient les moyens, peu importe leur lieu d'habitation, et voyaient dans la structure bâtie l'achèvement d'une dynamique plutôt que son vecteur ? Il apparaît plus que jamais que les trajectoires urbaines ne peuvent faire l'économie d'une approche relationnelle, entre l'État et les villes les villes entre elles, les centres et leurs périphéries... et donc aussi, et surtout, entre les habitants et leur(s) territoire(s).

³⁵ *ibidem*

³⁶ Glaeser, E. (2011) *Triumph of the City. How our Greatest Invention Make Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Penguin Press

À propos de La Fabrique de la Cité

La Fabrique de la Cité est un think tank dédié à la prospective et aux innovations urbaines.

Dans une démarche interdisciplinaire, des acteurs de la ville, français et internationaux, se rencontrent pour réfléchir aux bonnes pratiques du développement urbain et pour proposer de nouvelles manières de construire et reconstruire les villes. Mobilité, aménagement urbain et bâti, énergie, révolution numérique, nouveaux usages sont les cinq axes qui structurent nos travaux. Créée par le groupe VINCI, son mécène, en 2010, La Fabrique de la Cité est un fonds de dotation, dédié de ce fait à la réalisation d'une mission d'intérêt général. L'ensemble de ses travaux est public et disponible sur son site et son compte Twitter.



<https://www.lafabriquedelacite.com>



twitter.com/fabriquelacite

À propos de l'auteur



Ancienne élève de l'Ecole Normale Supérieure, docteur en géographie, urbanisme et sociologie, Chloë Voisin-Bormuth est directrice de la recherche de La Fabrique de la Cité.

Contact : chloe.voisin-bormuth@lafabriquedelacite.com