

VILLES PETITES ET MOYENNES ET AMÉNAGEMENT TERRITORIAL

ÉCLAIRAGES ANGLAIS, ALLEMANDS ET ITALIENS
SUR LE CAS FRANÇAIS

Xavier Desjardins, Philippe Estèbe

**VILLES PETITES ET MOYENNES
ET AMÉNAGEMENT TERRITORIAL**
**ÉCLAIRAGES ANGLAIS, ALLEMANDS ET ITALIENS
SUR LE CAS FRANÇAIS**

Xavier Desjardins, Philippe Estèbe

■■■ *Collection Réflexions en partage*

Programme de recherche « Les villes petites et moyennes dans la représentation et les stratégies d'aménagement territorial - Eclairages anglais, allemands et italiens sur le cas français »

Ministère de la Transition écologique et solidaire
Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
Plan urbanisme construction architecture
Grande Arche de La Défense
92055 La Défense Cedex

Directrice de la publication : Hélène Peskine, secrétaire permanente du PUCA

Pilotage de l'action :

Martine Vernhes, chargée de projets

Coordination éditoriale :

Bénédicte Bercovici, chargée de valorisation

Conception graphique, mise en page :

Bénédicte Bercovici

Couverture : Epernay, 2011, Flickr

Site internet : www.urbanisme-puca.gouv.fr

Twitter : @popsu_puca

Collection Réflexions en partage

ISBN 978-2-11-138151-0 - ISSN 2649-4949

2019

Les textes publiés dans cette collection engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ce travail a été réalisé par Xavier Desjardins et Philippe Estèbe avec le concours de Jules Peter-Jan de la Coopérative ACADIE.

Ils tiennent à remercier Olivier Sykes (Université de Liverpool), Chris Couch (Université de Liverpool), Dominik Grillmayer (Institut franco-allemand), Anne Bretagnolle (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), Valeria Fedelli (Politecnico di Milano) et Frédéric Santamaria (Université Paris-Diderot) pour leur précieuse contribution.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	7
Atlas comparatif des dynamiques démographiques des villes petites et moyennes en France, Allemagne, Grande-Bretagne et Italie	17
Le dense semis de villes petites et moyennes	20
Cinquante ans de croissance démographique ?	23
Les petites villes dans les systèmes urbains	36
Interprétation de l'atlas	40
Les villes petites et moyennes dans les stratégies nationales d'aménagement du territoire en Grande-Bretagne	45
Les villes petites et moyennes dans les stratégies nationales d'aménagement du territoire en Allemagne	59
Les villes petites et moyennes dans les stratégies nationales d'aménagement du territoire en Italie	75
Synthèse	91
Les constats de l'approche comparative : les villes moyennes n'existent pas partout de la même manière et n'ont pas la même résonance symbolique et politique	95
Des politiques publiques qui intègrent la dimension marchande et économique	101
Quelques hypothèses explicatives	104
Articles, documents et ouvrages consultés	111
Les auteurs	121

INTRODUCTION

Un retour d'intérêt depuis les années 2010

Les villes moyennes font l'objet d'un retour remarqué dans le débat public depuis quelques années. Donnons quelques gages de ce retour. Du côté des politiques publiques, le programme « *Action cœur de ville* » vise à orienter des financements nationaux pour revitaliser les centralités de plus de 200 villes, principalement petites et moyennes¹. Du côté des acteurs du débat public, de nombreux articles et ouvrages dressent un portrait pessimiste, comme celui d'Olivier Razemon, paru en 2017. Son titre est très éloquent *Comment la France a tué ses villes*². Du côté des scientifiques, on note un regain d'intérêt, y compris dans le débat binaire et sûrement peu fécond « pour ou contre » les métropoles. Ces villes³ sont parfois regardées sous l'angle plus spécifique des « villes rétrécissantes »⁴. De plus, il faut aussi compter sur le grand nombre de travaux qui visent à observer ces villes à travers des politiques publiques particulières. Citons, par exemple, l'habitat, le foncier, le développement économique ou encore les transports⁵.

Pourquoi un tel intérêt ? Parce que la ville moyenne condense un certain nombre d'inquiétudes pour le modèle urbain français. Les villes moyennes ne sont-elles pas menacées, dans leur substance si ce n'est dans leur poids démographique, par l'affirmation des mé-

¹ Ce plan prévoit la mobilisation de 5 milliards d'euros sur 5 ans, provenant de la Caisse des dépôts et consignations (fonds propres et prêts), de l'agence nationale de l'habitat et d'Action logement, organisme paritaire collecteur des fonds pour le logement des salariés. En 2018, 222 villes ont été désignées. Elles ont presque toutes entre 10 000 et 100 000 habitants.

² O. Razemon, *Comment la France a tué ses villes*, Paris, France, Rue de l'échiquier, 2017

³ Le programme de recherche de l'ANR « Altergrowth » a réuni de nombreux chercheurs sur cette thématique : <https://alterpo.hypotheses.org/>.

⁴ R. Dormois et S. Fol, « La décroissance urbaine en France : une mise à l'agenda difficile », *Métropolitiques*, 2017

⁵ Parmi les nombreuses thèses récentes, on peut signaler :

S. Gaudin, *Villes moyennes et rénovation urbaine : discours et actions d'une transaction spatiale : exemples pris en Bretagne*, thèse, Rennes 2, 2013

N. Persyn, *Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : outils et pratiques en agglomérations moyennes*, thèse, Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne, 2014

E. Roudier, *Quand la ville moyenne entre en gare, des projets entre mimétisme métropolitain et recompositions territoriales*, Université Paris Est, 2019

tropoles ? D'un autre côté, ne perdent-elles pas leur fonction résidentielle et économique au profit de leur périphérie immédiate (qui se dote, non seulement de supermarchés, mais devient une vraie « centralité » commerciale) et de leurs couronnes périurbaines (dont on sait à quel point elles accueillent de nombreux logements) ? Métropolisation et périurbanisation, ces deux processus si souvent mis en avant pour expliquer les mutations territoriales récentes, porteraient le coup de grâce aux villes moyennes, et, à travers elles, à un héritage territorial (le dense semis de villes préfectorales qui a pris la suite des villes cathédrales) et à un héritage culturel (une certaine forme de vie urbaine marquée par l'importance d'une centralité construite par lente sédimentation historique autour des églises, des mairies, des écoles et des marchés). Bien sûr, de nombreuses analyses savantes ont montré que tout n'était pas si simple et que de nombreuses petites villes « tirent leur épingle du jeu ». Néanmoins, force est de reconnaître la forte capacité mobilisatrice de ce mot d'ordre des « villes moyennes », notamment à l'heure de l'écriture d'un nouveau plan qui leur est destiné avec la politique initiée en 2017 « Action cœur de ville ».

L'enjeu d'un détour européen

Dans ce contexte, pour éclairer le débat, nous proposons de faire un détour européen pour mieux comprendre les singularités françaises. En effet, métropolisation et périurbanisation se retrouvent partout en Europe. Y-a-t-il une voie française particulière en matière de stratégie nationale vis-à-vis des villes moyennes ? Le travail de recherche que nous envisageons part de trois hypothèses quant à la singularité des villes moyennes françaises. Les petites villes et les villes moyennes en France ont connu leurs heures (voire leurs siècles) de gloire, par la conjonction de trois dimensions de longue durée :

- **Une géographie industrielle française qui a privilégié les implantations diffuses et dans des territoires de faible densité**, par opposition à ce qui s'est joué en Angleterre, Allemagne ou Italie du Nord, où s'est développé, de façon à chaque fois spécifique, un modèle de ville industrielle (Turin, Milan, Brescia, Bologne, Florence, Manchester, Birmingham, Sheffield, Liverpool, Stuttgart, Mannheim, Duisbourg, Berlin, Munich, Dortmund, Hambourg). Très peu de grandes villes en effet jalonnent le paysage de l'industrie française, du moins dans une envergure nationale ou internationale, si l'on excepte Paris, Lille et Lyon, et dans une moindre mesure, Marseille. L'industrie s'installe volontiers, en France, dans les petites villes ou les espaces ruraux, à proximité des sources

d'énergie ou de matière première : Le Creusot, Decazeville, les vallées alpines et pyrénéennes, les bassins miniers lorrains et du Nord-Pas-de-Calais, mais aussi Millau, Castres, Mazamet, voire Maubeuge, ou Chauny. Dans les années 1970 encore, les petites villes se distinguent par leur forte teneur industrielle⁶, notamment sur les pourtours du Massif Central⁷. Si certains de ces sites finissent par concentrer de très nombreux habitants et travailleurs, la plupart d'entre eux ne font pas ville au sens que l'on donne notamment outre-Rhin ou au-delà des Alpes : la conjonction de la production, de la finance et de la formation.

• **En conséquence, une croissance des grandes villes bien moins intense, du moins au cours du XIX^e siècle et de la première moitié du XX^e, en France par comparaison aux pays voisins.** D'abord parce que l'exode rural est bien plus tardif (ce n'est qu'en 1970 que, selon l'INSEE, 80% des français vivent en ville alors que la même proportion est atteinte en Angleterre dès la fin du XIX^e siècle) et que les grandes villes sont, au total, peu attractives, par rapport à l'offre de proximité ou bien par rapport au grand saut vers Lyon ou Paris. De fait, les petites villes et les villes moyennes sont les premières bénéficiaires de l'exode rural, dans ses premiers balbutiements, comme dans sa plus forte intensité. La chanson de Jean Ferrat (« *pourtant, que la montagne est belle...* ») fait illusion. Il est rare que les logements sociaux des grandes villes accueillent des familles qui viennent directement de la campagne ou de la montagne, sauf pour ce qui concerne les immigrés. Lorsque le paysan quitte sa terre, c'est bien plus souvent dans la sous-préfecture ou la préfecture qu'il trouve à s'embaucher et à se loger. Magali Talandier montre que si l'INSEE avait fixé le seuil de la ruralité à 5000 habitants plutôt qu'à 2000, il n'y aurait pas eu, à l'échelle nationale, de diminution de la population rurale depuis 1920⁸. Ce n'est pas Paris, qui, pendant 150 ans a fait concurrence à Nantes, Rennes, Bordeaux ou Toulouse. C'est Rodez, c'est Millau, c'est Périgueux, Agen, Cholet ou Vannes, Annonay ou Thiers.

6 J.-P. Laborie, *Les petites villes*, Paris, France, Éditions du C.N.R.S., 1979

7 M.-È. Férérol, « Les petites villes des espaces interstitiels et l'industrie : un couple indissociable ?. L'exemple du sud Massif Central », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning*, no 23-24, 30 novembre 2014, p. 15-27

8 M. Talandier, *Un nouveau modèle de développement hors métropolisation. Le cas du monde rural français*, Paris 12, 2007

• **La raison de cette attractivité des petites villes et des villes moyennes, outre leurs activités manufacturières, réside également dans leur fonction de desserte de leur ressort administratif, largement garantie par l'État dans son déploiement territorial.**

Il s'agit, ici encore, nous le supposons, d'une spécificité française, liée aux propriétés de son espace. Celui-ci est faiblement peuplé et sa population est dispersée. Il n'existe guère de désert, à la différence de certains espaces de la péninsule ibérique. Il n'est pas non plus possible de structurer et de desservir le territoire à partir d'une vingtaine de villes comme c'est le cas en Allemagne, en Angleterre ou en Italie. Les préfectures, sous-préfectures et chefs-lieux de cantons deviennent les relais nécessaires d'une administration sans cesse défilée par la faible densité et la dispersion de la population. Ceci d'autant plus que le dispositif territorial se met en place au moment de la « transition démographique », pendant le Second Empire et les débuts de la Troisième République, soit un moment de peuplement maximal des campagnes. C'est le temps flaubertien, de la France des notables et des paysans propriétaires, où le chef-lieu joue à plein son rôle de plaque tournante des services, des affaires et de l'autorité de l'État.

Dans ces conditions, l'enjeu des villes moyennes à l'échelle nationale est triple : un enjeu de reconversion économique, un enjeu républicain de présence territoriale de l'Etat, un enjeu culturel d'organisation d'un semis ancien de villes moyennes. Dans les autres pays, observe-t-on les mêmes représentations de l'enjeu constitué par les « villes moyennes » ? Autrement dit, la France se singularise-t-elle par la nature des problèmes auxquelles doivent faire face les villes moyennes et/ou par les représentations dominantes ?

Comparer les discours politiques et savants

Pour éclairer la situation française, nous avons souhaité la mettre au regard de l'enjeu des villes moyennes, tel que perçu à l'échelle nationale, dans trois pays voisins : l'Italie, le Royaume-Uni (et plus précisément, l'Angleterre, au regard des spécificités des autres Nations qui le composent) et l'Allemagne. Le choix de ces pays est assez simple : ils sont de dimension assez comparable et présentent de larges proximités en termes de mode de vie et d'organisation sociopolitique. Le relevé est bibliographique. Il ne s'agit pas de faire une complète « leçon de choses » sur la ville moyenne européenne. Il s'agit de comprendre les modalités politiques et savantes de construction du problème que constituent les villes moyennes.

Chaque pays a construit des représentations de la hiérarchie urbaine (*villes moyennes, mittelstädte, second-tier cities, etc.*). Le « petit » et le « moyen » sont difficiles à définir. On peut fixer des seuils de population. De manière plus riche et selon une tradition de recherche initiée par Christaller et sa théorie des lieux centraux, il est admis de définir les villes au regard de leurs fonctions et services⁹. On peut également définir les villes selon les relations qu'elles tissent entre elles et réserver le terme de « petites » aux espaces hors de l'influence des métropoles. Christophe Demazière a bien montré les spécificités du « petit » et du « moyen » selon qu'ils sont abordés par les chercheurs, les experts ou encore les élus¹⁰. **Dans ce travail, nous nous intéressons moins à savoir ce qui est « petit » et « moyen », qu'à comprendre la place que les villes situées dans le bas de la hiérarchie urbaine occupent dans les stratégies nationales d'aménagement.** Dès lors, nous ne proposons pas de définition *a priori* des villes moyennes, mais nous allons à la recherche de cette catégorie *telle qu'elle est définie* dans les trois pays.

Le travail de recherche a été mené en trois étapes :

- **Une caractérisation des dynamiques principales qui affectent les villes petites et moyennes dans ces trois pays et en France.** Ce préalable indispensable s'appuie sur quelques traitements de données *ad hoc*. La base de donnée constituée par Anne Bretagnolle, Marianne Guérois et leurs collègues¹¹ permet d'utiles comparaisons des trajectoires démographiques par strate de population. Elle a servi de matériau de base à la première partie de cette étude.
- **Une étude des discours politiques et savants sur les villes moyennes depuis les années 1970.** Il s'agit de regarder deux choses : le contenu concret des programmes destinés aux villes moyennes (places de l'habitat, du patrimoine, de l'industrialisation, etc.) ainsi que les temporalités de prise en compte de cet enjeu par les États. S'agit-il d'un problème ré-

9 V. Jousseume et M. Talandier, « Bourgs-centres et petites villes en France. Méthode pour une base harmonisée de l'armature urbaine française », *Territoire en mouvement*, no 32, 14 décembre 2016

10 C. Demazière, « Le traitement des petites et moyennes villes par les études urbaines », *Espaces et sociétés*, n° 168-169, no 1, 28 mars 2017, p. 17-32

11 A. Bretagnolle et al., *UMZ: a data base now operational for urban studies (M4D improvements)*, Technical report, 30 June, 2014

current ou cyclique ? Observe-t-on les mêmes temporalités à travers les différents pays ?

• Suite à cette lecture par pays, nous proposons **une mise en perspective internationale du cas français**.

Ce travail s'est appuyé sur les compétences de spécialistes des pays concernés : Olivier Sykes et Chris Couch (senior lecturer et professor à Liverpool) pour l'Angleterre, Dominik Grillmayer (Institut franco-allemand de Ludwigsburg) pour l'Allemagne et Valeria Fedeli (professeure associée, Instituto Politecnico de Milan) pour l'Italie. Ce groupe a eu deux missions :

- constituer la base de ressources documentaires la plus pertinente sur le sujet. En effet, dans le maquis des écrits sur les villes moyennes, chaque chercheur a ciblé les rapports publics et les ouvrages savants les plus intéressants et les plus illustratifs de la manière dont la ville moyenne est prise en compte dans son « terrain » ;
- proposer une lecture critique de la synthèse bibliographique.

Une séance de travail collective s'est tenue à Paris le 10 octobre 2018 à Paris. Frédéric Santamaria, maître de conférences à l'université Paris-Diderot s'est joint à cette réunion de travail. Il a réalisé de nombreux travaux sur le sujet¹².

12 F. SANTAMARIA, « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Noréis*, n°223, no 2, 2012, p. 13-30

**ATLAS COMPARATIF
DES DYNAMIQUES DÉMOGRAPHIQUES
DES VILLES PETITES ET MOYENNES
EN FRANCE, ALLEMAGNE,
GRANDE-BRETAGNE ET ITALIE**

La base de données utilisée

Anne Bretagnolle, Marianne Guérois et leurs collègues¹³ ont réalisé une base de données harmonisée pour analyser l'évolution du peuplement des villes en Europe¹⁴. Les « *urban morphological zones* » (UMZ) ont été définies en 2004 par l'agence européenne de l'environnement à partir des images satellitaires. Ces zones urbaines morphologiques ont été délimitées à partir des zones définies comme tissu urbain, zones commerciales et industrielles, zones vertes urbaines, ports, aéroports, équipements de sport et de loisirs et infrastructures routières et ferroviaires. Les zones urbanisées et éloignées de moins de 200 mètres sont agrégées entre elles pour former une agglomération.

Cette base de données a ensuite été enrichie pour permettre d'attribuer un nom et les données statistiques disponibles par unités administratives locales (*local administrative units*) qui est la plus fine des échelles de collecte des données à l'échelle européenne. Ce travail nourrit une base de données sur la population par carré de 100 mètres. En 2001, la base de données sur les UMZ couvre 27 pays de l'Union Européenne, 4 Etats balkaniques (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie et Macédoine), la Norvège, l'Islande et le Lichtenstein. La base de données sur les UMZ permet d'étudier l'évolution de toutes les unités urbaines de plus de 10 000 habitants. Pour l'Allemagne, le pays est étudié dans son périmètre actuel. Les République Fédérale d'Allemagne et République Démocratique d'Allemagne qui ont existé jusqu'en 1990 sont prises ensemble comme Allemagne. Les changements de population entre 2001 et 2011 ont été enregistrés dans les limites des UMZ 2000.

Nous remercions vivement Anne Bretagnolle de nous avoir permis d'utiliser cette base de données.

13 A. Bretagnolle et al., *UMZ*, op. cit.

14 M. Guérois et al., « A harmonized database to follow the demographic trajectories of European cities, the TRADEVE database (Demographic Trajectories of European Cities) », *Cybergeo : European Journal of Geography*, document 892, 12 avril 2019

LE DENSE SEMIS DE VILLES PETITES ET MOYENNES

L'Europe est marquée par un nombre très élevé de villes petites et moyennes. Il y a 921 villes comprenant entre 10 000 et 50 000 habitants aux Etats-Unis en 2010 contre 3425 en Europe en 2011, pour une population près du double de celle des Etats-Unis. Nous proposons, au début de cet ouvrage, non de faire un panorama complet, mais de prendre le temps de s'attarder sur quelques données de base, rarement évoquées, pour situer les enjeux démographiques et économiques des villes petites et moyennes dans les quatre pays du panel.

L'Allemagne, pays des petites villes

Dans les quatre pays, les villes petites et moyennes constituent un semis très dense. Leur nombre et leur poids démographique sont cependant assez différenciés.

Les villes entre 10 et 100 000 habitants rassemblent :

- 9,6 millions d'habitants en France (soit 12 % de la population du pays) ;
- 22 millions d'habitants en Allemagne (soit 30 %) ;
- 15,3 millions d'habitants en Italie (soit 26 %) ;
- 12,5 millions d'habitants au Royaume-Uni (soit 20 %).

Les petites villes entre 10 000 et 50 000 habitants sont moins nombreuses en France que dans les trois autres pays de l'étude. L'Allemagne comprend 417 agglomérations comprenant entre 10 et 30 000 habitants. Avec 217, la France en compte moins que le Royaume-Uni (266) ou l'Italie (270). Les villes de 30 000 à 50 000 habitants sont un peu plus de trois fois plus nombreuses en Allemagne (185) qu'en France (47). L'Italie (110) et le Royaume-Uni (78) sont dans une situation intermédiaire.

Premier enseignement d'importance à partir de ce premier cadrage, la France apparaît comme un pays singulier, marqué par la faible présence des villes petites et moyennes :

- en nombre de villes ;
- en nombre d'habitants, en valeur absolue et surtout, en valeur relative.

Les urbains français et britanniques sont très concentrés dans les grandes villes, à la différence des allemands et italiens

La proportion d'habitants dans les villes petites et moyennes est faible en France. Les villes entre 10 et 50 000 habitants rassemblent un peu plus de 15% des urbains français, soit la même proportion qu'au Royaume-Uni. Cette proportion est beaucoup plus élevée en Italie, près de 25%, et en Allemagne, près de 29%. De manière symétrique, les urbains français sont très concentrés dans les villes de plus de 100 000 et 500 000 habitants. 47,8 % des français qui vivent dans une ville de plus de 10 000 habitants en 2011 vivent dans une ville de plus de 500 000 habitants, 47,3 % au Royaume-Uni, contre 40,6 % en Allemagne et 39,6 % en Italie.

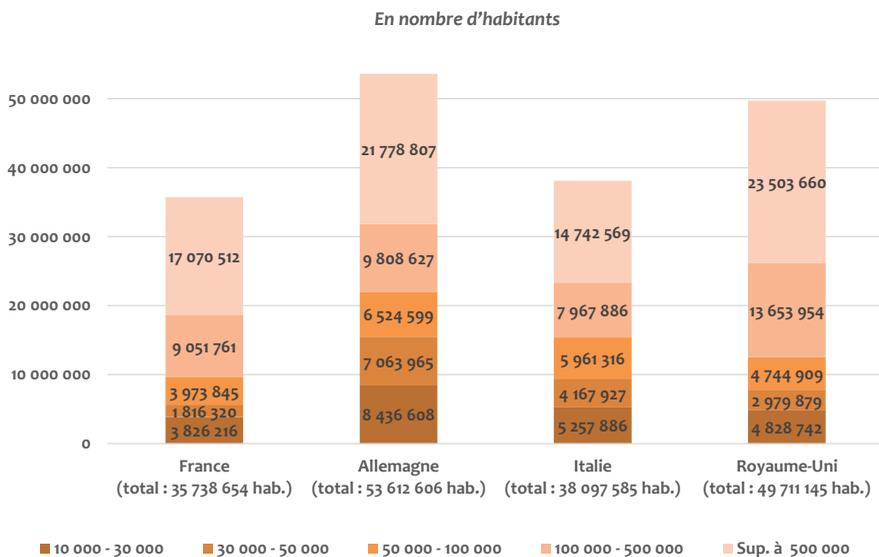
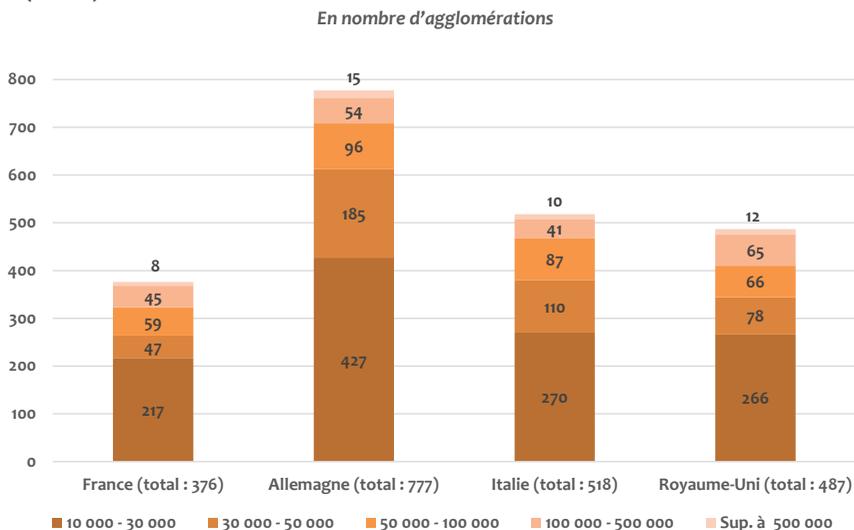
La France, un pays très rural

Combien y-a-t-il d'habitants hors des zones urbaines de plus de 10 000 habitants ?

- 29,6 millions en France ;
- 26,6 millions en Allemagne ;
- 21,2 millions en Italie ;
- 13,5 millions au Royaume-Uni.

En valeur absolue, la France compte le plus d'habitants « hors villes » (de plus de 10 000 habitants). En valeur relative, la spécificité française apparaît encore plus nettement : le « hors ville » rassemble 45 % des habitants en France, contre 33 % en Allemagne, 36 % en Italie et seulement 21 % au Royaume-Uni.

Figure 1 - Organisation urbaine des pays d'études en fonction des strates démographiques (en 2011)



Source : Tradeve Database 2015

CINQUANTE ANS DE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE ?

En 50 ans, la population des petites villes augmente partout plus rapidement que la population des pays

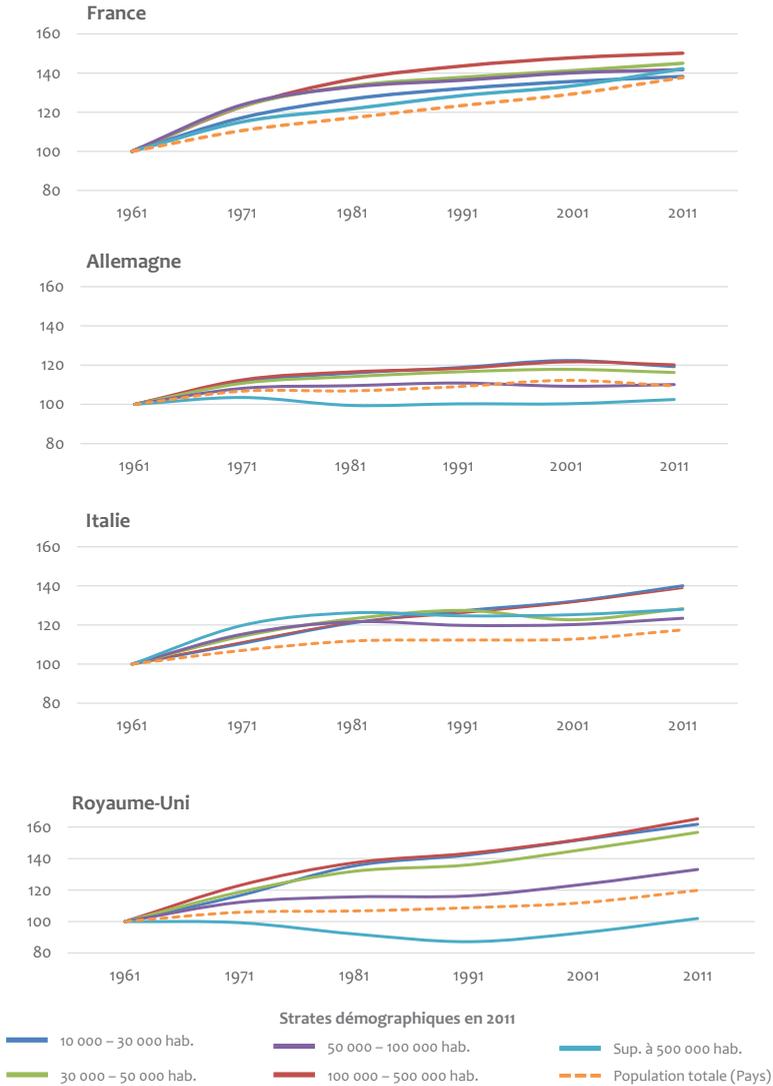
Quelles sont les évolutions démographiques des villes en fonction de leur strate démographique ?

Les populations des villes qui comprennent entre 10 000 et 30 000 habitants et de 30 000 à 50 000 habitants en 2011 ont augmenté, respectivement, depuis 1961 :

- de + 38 % et de + 50 % en France ;
- de + 19 % et de + 20 % en Allemagne ;
- de + 40 % et de + 38 % en Italie ;
- et de + 61 % et + 65 % au Royaume-Uni.

Dans tous les pays, cette strate de villes a une croissance plus rapide que la population totale du pays entre 1961 et 2011.

Figure 2 - Évolution de la population (1961 – 2011) en fonction des strates démographiques des villes en 2011 (en base 100 : 1961)



Source : Tradeve Database 2015

Les petites villes : un essoufflement démographique depuis 1990 ?

A quelle période, les petites villes ont-elles connu une évolution démographique différente de celle de la population générale, c'est-à-dire que leur évolution globale s'est écartée fortement des dynamiques nationales ?

Figure 3 - Évolution comparée de la population des petites villes de 10 à 30 000 habitants et des pays par décennie

	Années 1960	Années 1970	Années 1980	Années 1990	Années 2000
France	7 %	2 %	- 1 %	- 2 %	- 5 %
Allemagne	5 %	4 %	0 %	0 %	0 %
Italie	4 %	5 %	5 %	3 %	2 %
Royaume-Uni	11 %	15 %	4 %	4 %	- 1 %

Le tableau ci-dessus présente l'écart, exprimé en %, entre la croissance des petites villes et celle de la population générale du pays. Par exemple, entre 1971 et 1981, les petites villes françaises entre 10 000 et 30 000 habitants ont crû 2% plus rapidement que la population nationale.

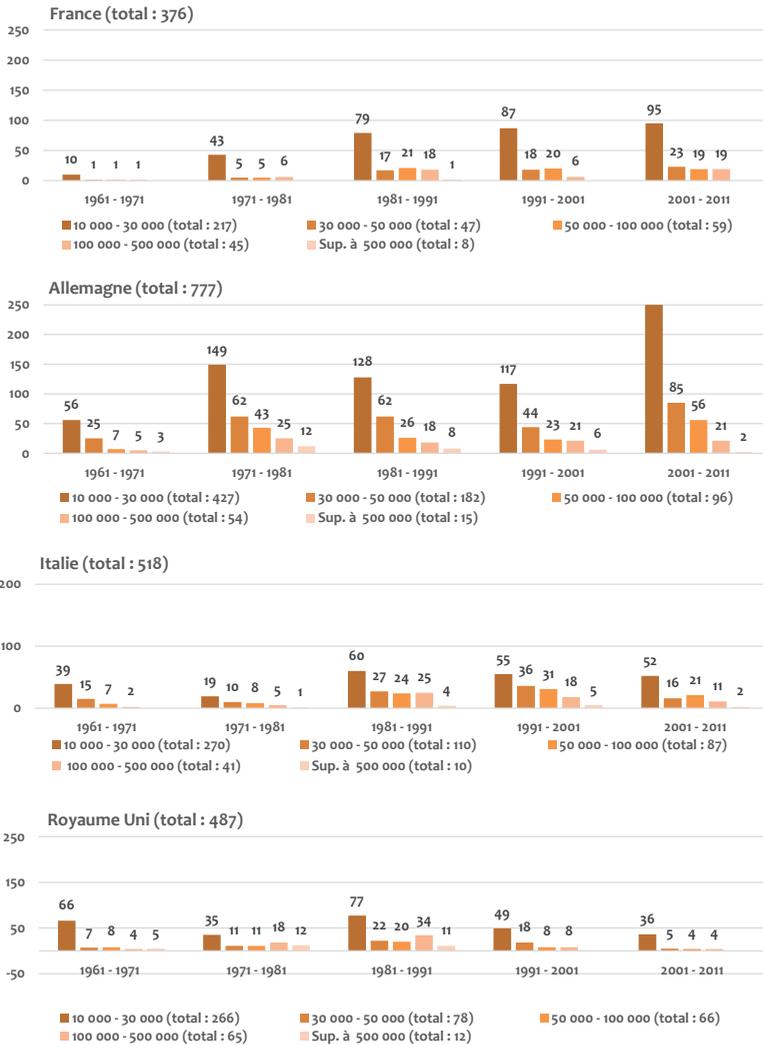
Source : Tradeve Database 2015

Une croissance distribuée dans toutes les strates sauf en Grande-Bretagne

Si l'on regarde cette fois, l'évolution des différentes strates de population des villes, on observe deux situations contrastées au sein de nos pays :

- trois pays dans lesquels, les écarts de croissance entre les différentes strates de population restent relativement contenus, avec des évolutions globales relativement proches de celles de l'ensemble de la population du pays : c'est le cas de l'Italie, de l'Allemagne et de la France ;
- un pays marqué par des divergences très fortes entre les strates démographiques, le Royaume-Uni. En effet, ce pays est marqué par une baisse importante de la population des grandes villes de plus de 500 000 habitants entre 1971 et 2001. La population des villes de plus de 500 000 habitants passent de 23,0 millions d'habitants en 1961 à 21,1 millions en 1991, avant de remonter doucement pour atteindre 23,5 millions en 2011.

Figure 4 – Nombre de villes qui perdent des habitants, en fonction de leur strate démographique (en 2011)



Source : Tradeve Database 2015

Les petites villes qui perdent des habitants

La question des « villes rétrécissantes » fait aujourd'hui l'objet d'une forte attention scientifique, médiatique et dans une moindre mesure, politique. Les villes petites et moyennes sont-elles plus marquées par le phénomène ?

En France, le nombre de petites villes qui perdent des habitants augmente de manière constante de décennie en décennie. Si l'on regarde l'ensemble des villes entre 10 et 100 000 habitants, en France, 12 perdent des habitants au cours des années 1960, 53 au cours des années 1970 puis jusqu'à 137 au cours des années 2000.

L'Allemagne est aussi marquée par un accroissement du nombre de villes rétrécissantes, mais avec des évolutions plus heurtées. Parmi les villes de 10 à 100 000 habitants, 253 perdent des habitants dans les années 1970, contre 184 dans les années 1990 et 392 au cours de la première décennie de ce siècle. Cette évolution heurtée s'explique notamment par des vagues de migration importantes et brèves.

En Italie et au Royaume-Uni, le pic du nombre de villes décroissantes se situe au cours des années 1980. La France se distingue par une augmentation régulière du nombre de villes petites et moyennes qui perdent des habitants. Les autres pays ne connaissent pas cette hausse continue du nombre de villes petites et moyennes déclinantes : au Royaume-Uni comme en Italie, le nombre de villes décroissantes diminue.

Si l'on regarde cette fois la part des villes qui, par strates démographiques, perdent des habitants, les villes petites et moyennes ne semblent pas particulièrement affectées par ces dynamiques de rétrécissement. Entre 10 000 et 500 000 habitants, entre 2001 et 2011, environ un tiers des villes perd des habitants dans chacune des strates démographiques.

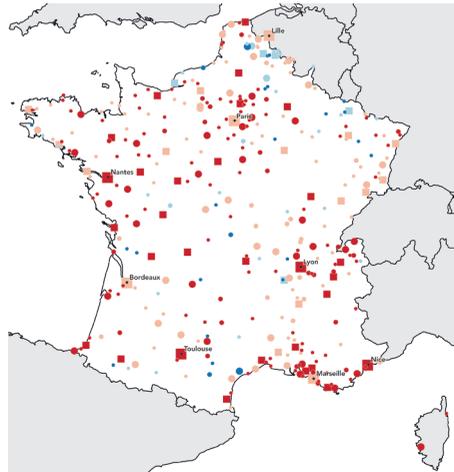
Une singularité française apparaît nettement. Les villes de plus de 500 000 habitants ne perdent pas d'habitants depuis les années 1960. Alors que beaucoup de grandes villes perdent des habitants en Allemagne entre 1971 et 2001, et au Royaume-Uni entre 1971 et 1991, la France ne connaît qu'un seul cas entre 1981 et 1991. Là réside une singularité forte et rarement soulignée de l'histoire urbaine française : l'absence de déclin démographique des grandes villes entre 1970 et 2000.

Géographie de l'évolution démographique des villes petites et moyennes en France

1961-1971



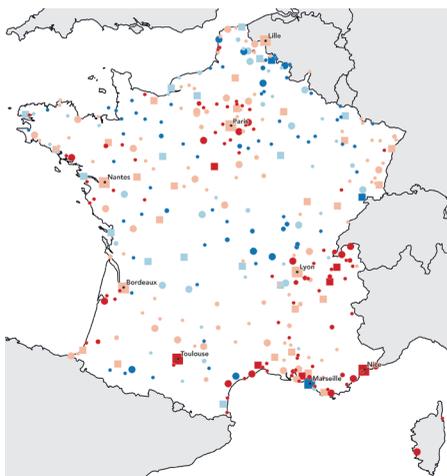
1971-1981



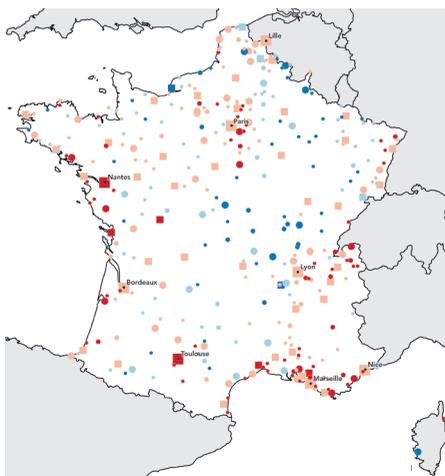
Au cours des années 1960, les villes gagnent presque toutes des habitants, dans un contexte d'augmentation générale de la population du pays. Quelques villes perdent néanmoins des habitants. Ce sont des villes minières ou industrielles : Bruay-la-Buissière, Carmaux, Villers-Plage-Bucaille, Montceau-les-Mines, et Joeuf. Dans les années 1970, un nombre plus important de villes est en déclin, principalement dans le Nord-est de la France, mais aussi sur les rebords du Massif central. Au cours des années 1980, une autre région apparaît marquée par des dynamiques de déclin démographique des petites villes : le Bassin parisien (Flers, Lisieux, Vire, Epernay, Romilly-sur-Seine, ...). Beaucoup de ces villes ont accueilli des usines à l'époque de la décentralisation industrielle, entre 1950 et 1970. Cette géographie reste relativement stable au cours des années 1990 et 2000. Les villes en croissance se situent le long de la Seine, de la Loire, du Rhin, du Rhône et de la Garonne. En dehors de ces vallées, d'assez larges espaces sont marqués par une certaine langueur démographique : le Massif Central, les bordures extérieures du Bassin parisien et, toujours, les anciens bassins industriels et miniers de Lorraine et de Nord-Pas-de-Calais.

Figure 5 – Évolution de la population des agglomérations de plus de 10 000 habitants entre 1961 et 2011 en France

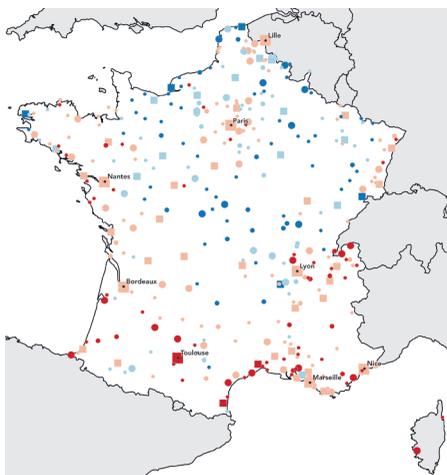
1981-1991



1991-2001



2001-2011



Strates démographiques des agglomérations en 2011

- Plus de 500 000 hab.
- 100 000 à 500 000 hab.
- 50 000 à 100 000 hab.
- 30 000 à 50 000 hab.
- 10 000 à 30 000 hab.

Variation démographique

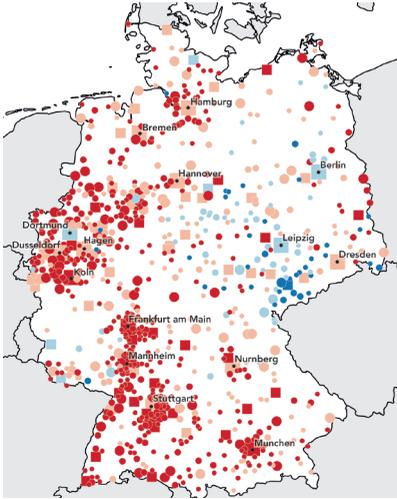
- supérieure à + 8,21%
- entre 0 et 8,21%
- entre 0 et -3,48%
- inférieure à -3,48%

● Berlin Principales agglomérations*

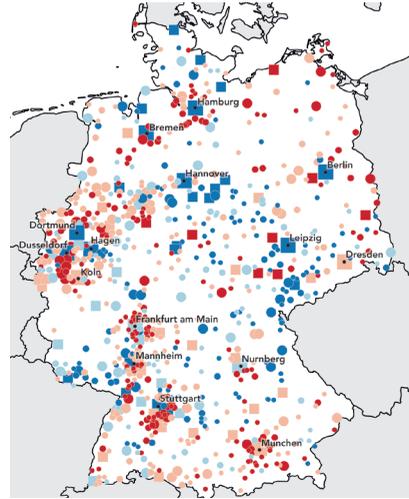
*La ville la plus importante a été retenue comme dénomination de l'agglomération

Géographie de l'évolution démographique des villes petites et moyennes en Allemagne

1961-1971



1971-1981

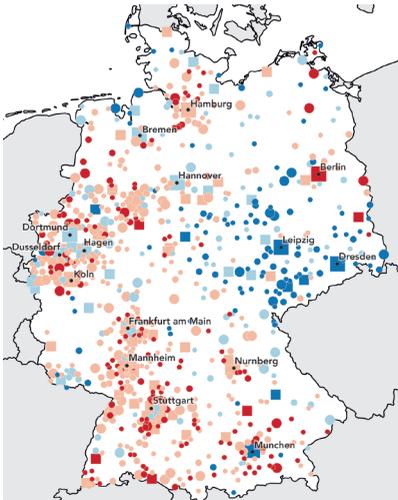


L'évolution démographique de l'Allemagne ne se résume pas, loin de là, à une opposition entre l'Est et l'Ouest. Les différentes cartes depuis 1961 font en effet apparaître plusieurs situations :

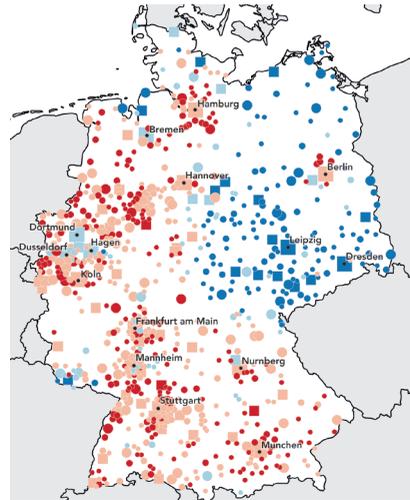
- L'Allemagne orientale est marquée par le déclin démographique de très nombreuses petites villes. La situation n'est toutefois pas absolue. Depuis 2000, des petites villes sont en croissance autour de Berlin, de Leipzig et de Dresde ;
- Des régions anciennement industrialisées de l'Ouest, la Sarre et la Ruhr notamment, marquées depuis les années 1970 par de très nombreuses villes en déclin ;
- Au cours des années 2000, un déclin de la population de petites villes, jusque dans les périphéries rurales de régions dynamiques comme le Bade-Wurtemberg et la Bavière.

**Figure 6 – Évolution de la population des agglomérations de plus de 10 000 habitants
entre 1961 et 2011 en Allemagne**

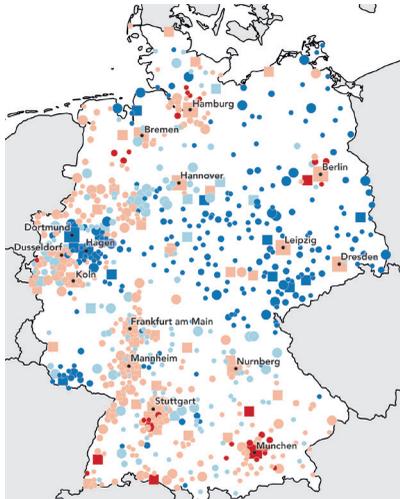
1981-1991



1991-2001



2001-2011



**Strates démographiques
des agglomérations en 2011**

- Plus de 500 000 hab.
- 100 000 à 500 000 hab.
- 50 000 à 100 000 hab.
- 30 000 à 50 000 hab.
- 10 000 à 30 000 hab.

Variation démographique

- supérieure à + 8,21%
- entre 0 et 8,21%
- entre 0 et -3,48%
- inférieure à -3,48%

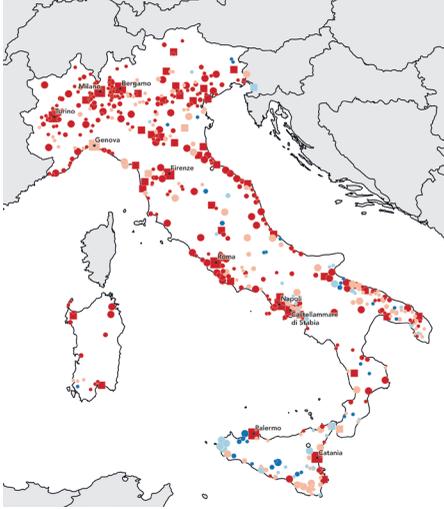
● Berlin Principales agglomérations*

*La ville la plus importante a été retenue comme dénomination de l'agglomération

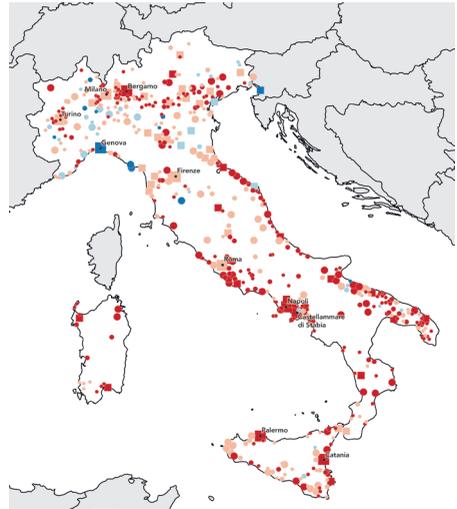
Source : Tradeve Database 2015

Géographie de l'évolution de la population dans les villes petites et moyennes en Italie

1961-1971



1971-1981

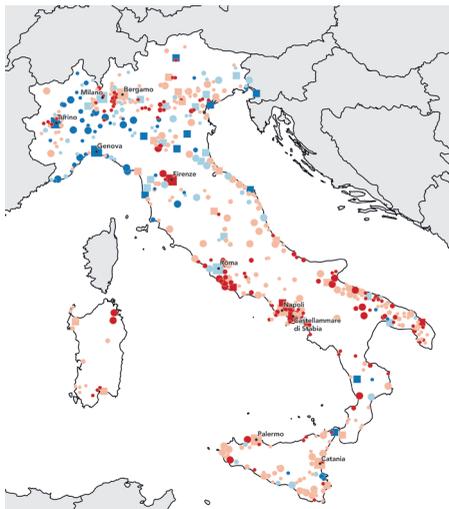


En Italie, la situation échappe assez fortement au fameux clivage Nord/Sud. Au cours des années 1970, de nombreuses petites villes sont en déclin démographique en Lombardie, en Ligurie ou encore en Vénétie. Cette situation se poursuit et s'amplifie dans les années 1990. Cette situation peut relever de deux facteurs différents : la reconversion économique des villes industrielles d'un côté, une urbanisation périphérique peu dense évitant les centres, de l'autre.

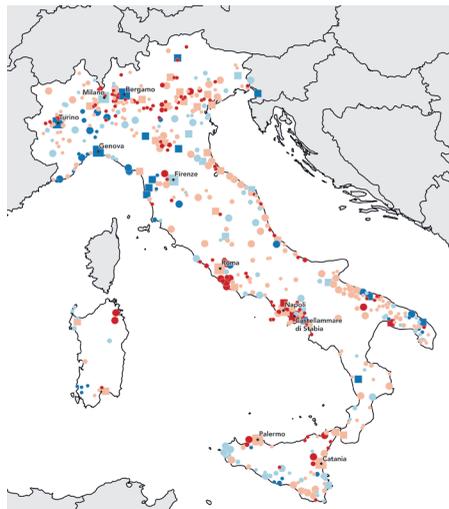
Dans le Sud de l'Italie, le nombre de villes en perte d'habitants augmente depuis les années 1980. La croissance de la population se concentre autour de quelques villes (Catane, Naples, Lecce, ...)

Figure 7– Évolution de la population des agglomérations de plus de 10 000 habitants entre 1961 et 2011 en Italie

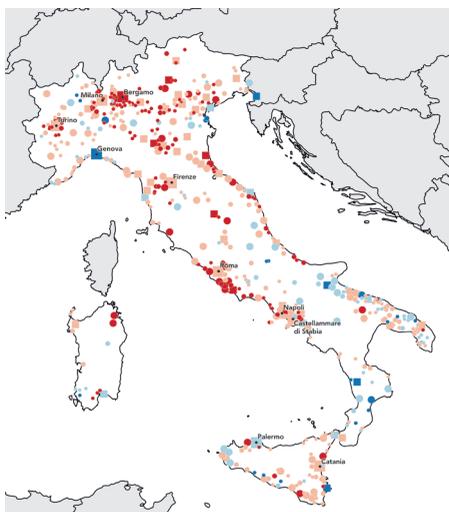
1981-1991



1991-2001



2001-2011



Strates démographiques des agglomérations en 2011

- Plus de 500 000 hab.
- 100 000 à 500 000 hab.
- 50 000 à 100 000 hab.
- 30 000 à 50 000 hab.
- 10 000 à 30 000 hab.

Variation démographique

- supérieure à + 8,21%
- entre 0 et 8,21%
- entre 0 et -3,48%
- inférieure à -3,48%

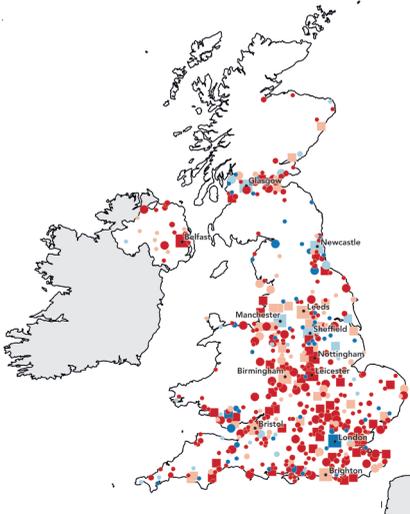
■ Berlin Principales agglomérations*

*La ville la plus importante a été retenue comme dénomination de l'agglomération

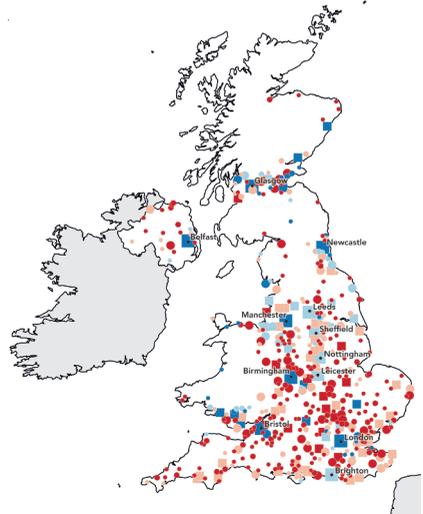
Source : Tradeve Database 2015

Géographie de l'évolution démographique des villes petites et moyennes au Royaume-Uni

1961-1971



1971-1981



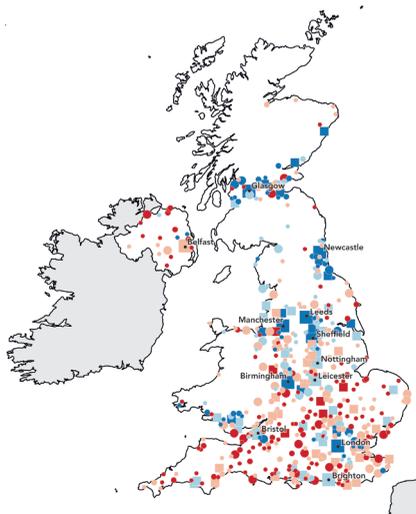
Le Royaume-Uni est marqué par une géographie particulière :

- Le *north-south divide* est visible à chaque époque avec une croissance presque toujours plus rapide dans le Sud-Est anglais, et des dynamiques de déclin démographique notables en Écosse, dans les Midlands et le Pays de Galles ;
- Des périodes marquées par un déclin de la population dans les plus grandes villes, entre 1961 et 1991.

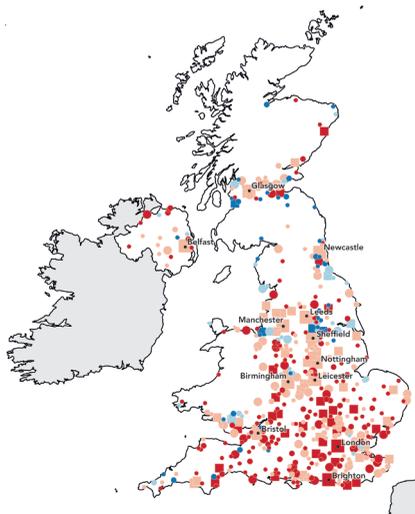
Entre 2001 et 2011, la population est en croissance dans presque toutes les villes, hormis dans quelques rares régions (Ouest de l'Écosse, petites villes des Midlands ou encore, régions rurales de l'Irlande du Nord).

Figure 8 – Évolution de la population des agglomérations de plus de 10 000 habitants entre 1961 et 2011 en Grande-Bretagne

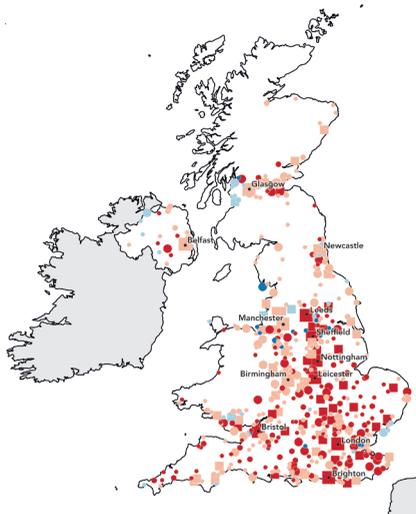
1981-1991



1991-2001



2001-2011



Strates démographiques des agglomérations en 2011

- Plus de 500 000 hab.
- 100 000 à 500 000 hab.
- 50 000 à 100 000 hab.
- 30 000 à 50 000 hab.
- 10 000 à 30 000 hab.

Variation démographique

- supérieure à +8,21%
- entre 0 et 8,21%
- entre 0 et -3,48%
- inférieure à -3,48%

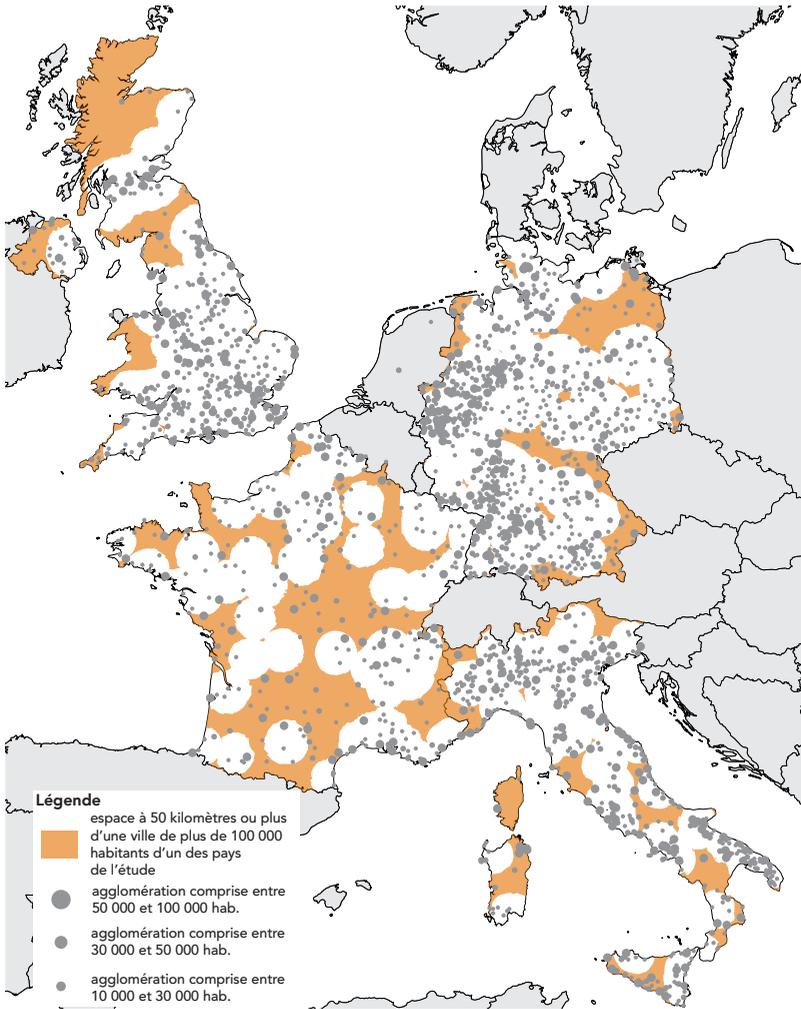
● Berlin Principales agglomérations*

*La ville la plus importante a été retenue comme dénomination de l'agglomération

Source : Tradeve Database 2015

LES PETITES VILLES DANS LES SYSTÈMES URBAINS

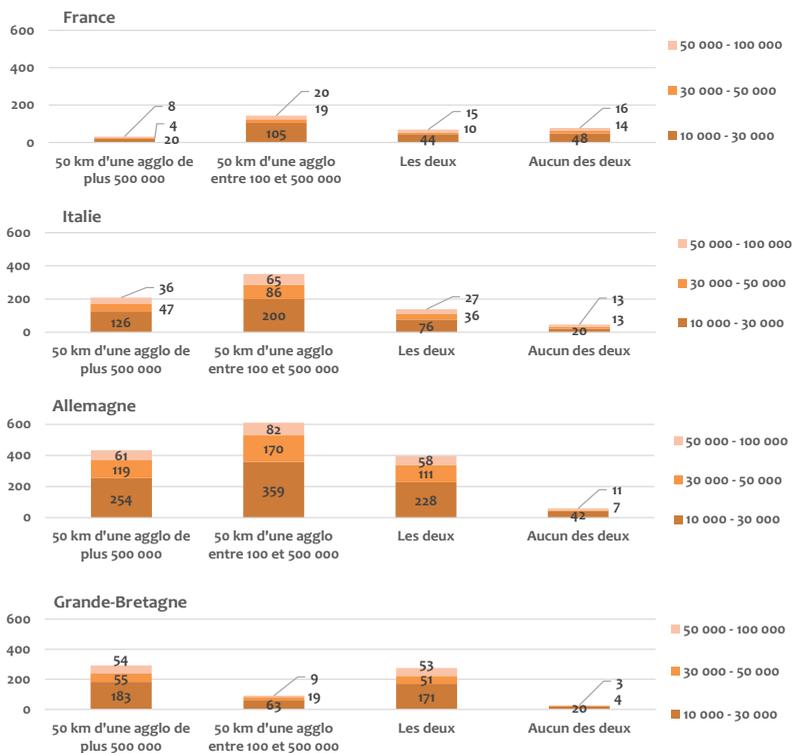
Les petites villes ont-elles une croissance liée à la distance aux grandes ? Pour répondre à cette question, les petites villes ont été distinguées selon qu'elles sont localisées à plus ou moins de 50 kilomètres d'une agglomération de plus de 500 000 habitants et/ou d'une agglomération de plus de 100 000 habitants du même pays.



La France, pays des petites villes isolées

Premier résultat : la France se distingue par le nombre élevé de villes petites et moyennes isolées, c'est-à-dire situées à plus de 50 kilomètres d'une ville de plus de 100 000 habitants. La France en compte 78, contre seulement 27 au Royaume-Uni (principalement en Ecosse et en Irlande du Nord), 60 en Allemagne et 46 en Italie. Ces villes isolées représentent 24 % des villes de moins de 100 000 habitants en France, contre 10 % en Italie, 8 % en Allemagne et 7 % en Italie. Elles rassemblent près de 2,5 millions d'habitants en France, contre 1,7 millions en Italie, 1,7 millions en Allemagne et seulement 0,7 million au Royaume-Uni.

Figure 9 – Nombre d'agglomérations de villes petites et moyennes à proximité des métropoles



Source : Tradeve Database 2015

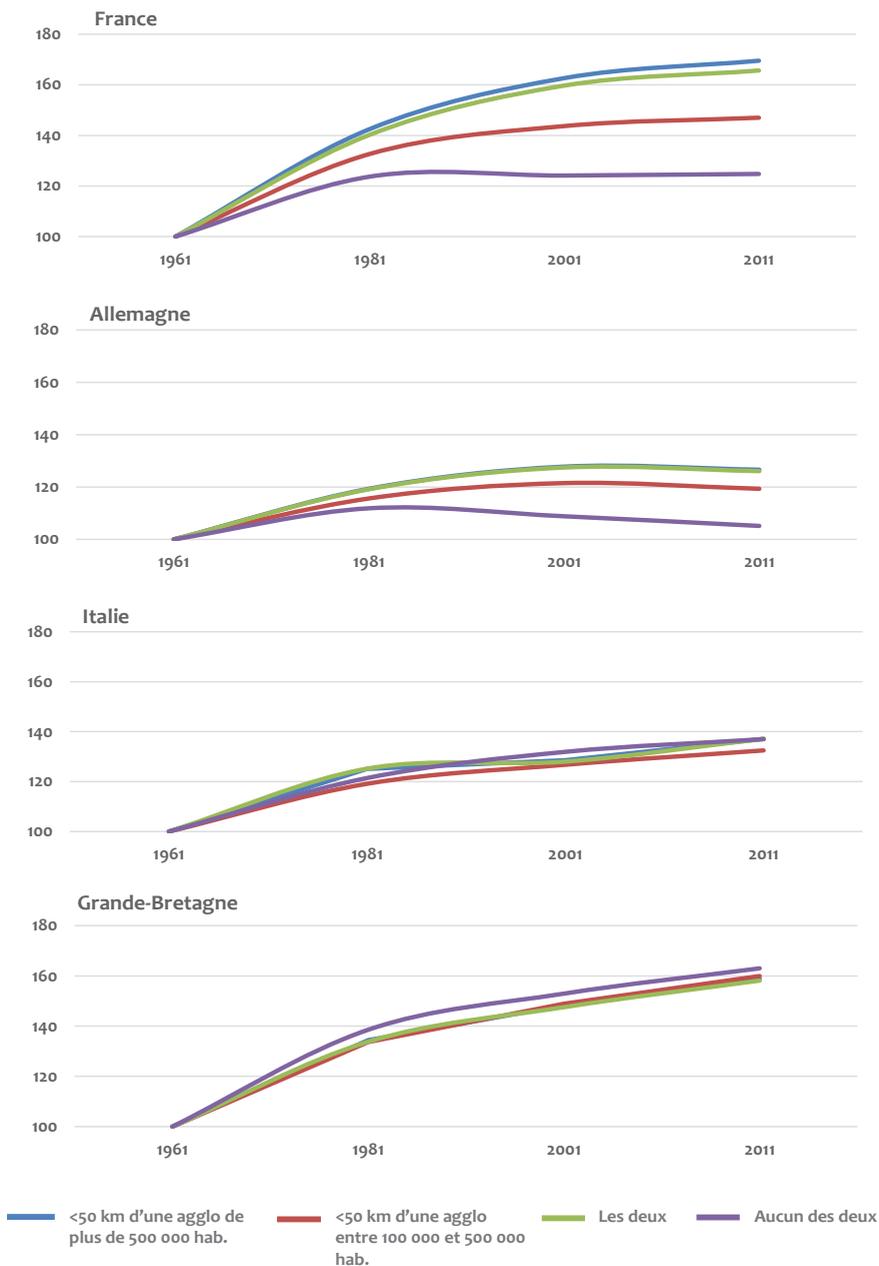
La croissance des petites villes, tirée par la proximité des grandes

Les évolutions démographiques des petites villes sont-elles liées à la distance aux grandes ? Si on compare la croissance des petites villes depuis 1961 selon leur distance à une agglomération moyenne ou grande, il apparaît nettement que la proximité est un avantage. En France, depuis 1981, les villes isolées ne gagnent plus d'habitants, contrairement à l'ensemble des petites villes. Autrement dit, plus une petite ville est proche d'une grande, plus elle a de chance d'avoir une croissance démographique importante.

En Allemagne, la même situation s'observe. A partir des années 1980, on note une baisse de la population de l'ensemble des villes isolées. A partir de 2001, les petites villes à proximité des grandes perdent également des habitants, toutefois, la baisse est beaucoup moins forte. La proximité d'une grande ville semble prémunir contre un trop fort déclin.

Le Royaume-Uni et l'Italie semblent échapper à cette malédiction des villes isolées puisque leur comportement démographique ne semble pas très différent, prises globalement, que les autres villes de leur strate démographique. Les villes isolées italiennes, très souvent littorales, connaissent une croissance démographique lente et continue.

Figure 10– Croissance de la population des villes petites et moyennes (entre 10 000 et 30 000 habitants) en fonction de leur distance aux métropoles



Source : Tradeve Database 2015

INTERPRÉTATION DE L'ATLAS

Quelques rappels de prudence

L'exercice proposé permet, par une utilisation d'une nouvelle base de données, de donner une lecture inédite des dynamiques démographiques des villes européennes.

Les résultats présentés ont deux limites :

- **les résultats ne portent que sur le nombre d'habitants.** Des dynamiques particulières peuvent concerner la démographie des villes petites et moyennes (vieillesse, dynamiques sociales, dépendance à des emplois extérieurs, etc.). Elles ne sont pas appréhendées dans le cadre de ce travail. Il serait fort utile de compléter celui-ci par une analyse de l'évolution des emplois dans les villes petites et moyennes, notamment pour mesurer les apports des emplois extérieurs (ruraux ou métropolitains) aux dynamiques démographiques ;
- **ce travail ne permet pas de mesurer l'effet du report résidentiel vers les marges rurales des agglomérations.** Cette limite est tout à fait importante à mentionner car on sait, par ailleurs, que les petites villes françaises doivent une grande partie de leur évolution démographique, au déport sur leurs périphéries rurales (ou couronne périurbaine si l'on veut) des dynamiques de développement résidentiel¹⁴. Une prise en compte du « halo rural » qui entoure les villes petites et moyennes permettrait de mieux appréhender ces dynamiques. On peut faire l'hypothèse que les villes françaises sont davantage « pénalisées » que leurs homologues européennes par un mouvement de périurbanisation que l'on sait très fort en France¹⁵.

14 BEAUCIRE, L. CHALONGE et X. DESJARDINS, « Un déclin en trompe-l'oeil ? », *Urbanisme*, Ces villes qu'on dit moyennes, no 403, Hiver 2016, p. 30-34

15 E. CHARMES, *La revanche des villages - Essai sur la France périurbaine*, Paris, France, Le Seuil, 2019

Pas de fatalité des villes petites et moyennes

Dans les quatre pays européens, les villes petites et moyennes, prises dans leur ensemble, connaissent des trajectoires démographiques relativement favorables, souvent plus favorables que celles des grandes villes. Toutefois, il apparaît que leur dynamisme démographique s'amenuise, en valeur absolue comme relative, depuis 2000.

Les trajectoires des petites villes n'obéissent donc pas à première vue à une logique de strate mais à des dynamiques régionales. Dit autrement, les villes petites et moyennes qui perdent des habitants sont presque toujours situées dans des régions marquées par un déclin économique. Pourquoi presque toujours ? Parce que si les petites villes qui perdent des habitants en France ou en Allemagne sont presque toutes situées dans les régions marquées par une difficile reconversion économique (Poméranie, Ruhr, Sarre, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, etc.), en Italie du Nord, des petites villes perdent des habitants en raison d'une dynamique d'urbanisation diffuse peu dense, qui évide les petites villes au profit des campagnes environnantes¹⁶.

La croissance des villes petites et moyennes s'explique-t-elle par la métropolisation en Europe ?

Nos résultats semblent dans un premier temps contredire, sur un pas de temps restreint (la cinquantaine d'années qui sépare 1961 et 2011) les résultats de temps long présenté par Denise Pumain, Anne Bretagnolle et Céline Rozenblat, à savoir que « d'où un processus très important d'expansion distribuée, qui tend à faire se développer chaque ville du système en proportion de la croissance de celui-ci. Ce processus relativement « égalitaire » de répartition de la croissance dans le réseau des villes (du moins en termes de taux) s'accompagne cependant de processus beaucoup plus sélectifs, qui concentrent durablement ou momentanément la croissance sur certains types de villes : ainsi, une sélection hiérarchique, associée à la diffusion des innovations et à la rétraction de l'espace-temps, donne aux grandes villes une probabilité plus forte de renforcer leur poids tandis que les petites ont toute chance d'en perdre¹⁷ (p. 132) ».

16 C. BARATTUCCI, *Urbanisations dispersées: interprétations/actions: France et Italie 1950-2000*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2006

17 D. PUMAIN, A. BRETAGNOLLE et C. ROZENBLAT, « Croissance et sélection dans le système des villes européennes (1600-2000) », *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, vol. 26, no 101-104, 1999, p. 105-134

Toutefois, les travaux statistiques présentées confirment, en fait, cette analyse. Pourquoi ? Parce que si, globalement, les villes petites et moyennes ont une dynamique démographique relativement comparable aux grandes, il apparaît très nettement, en France comme en Allemagne, que ce sont les villes petites et moyennes situées près des grandes qui gagnent des habitants depuis les années 1980. Autrement dit, la croissance de nombreuses villes petites et moyennes semble s'expliquer par leur inclusion dans des « systèmes métropolitains » dont elles deviennent de plus en plus fortement des composantes (par le biais des navettes quotidiennes, mais aussi des relations entre firmes, des déplacements de loisir, des recours aux services, etc.).

Quels sont les effets potentiels de la présence d'une grande ville pour le développement des petites ? La théorie nous dit ... tout et son contraire ! Krugman¹⁸ (1993), un acteur majeur de la nouvelle économie géographique, développe la notion d'« effet d'ombre des agglomérations ». Comme les entreprises bénéficient d'effets d'agglomération dans les grandes villes (minimisation des coûts de transport et d'interactions entre les acteurs économiques et potentiel plus élevé d'innovation, par la proximité physique et institutionnelle d'un ensemble d'acteurs diversifiés), cet « avantage métropolitain » peut stériliser les potentialités de développements des petites villes dans l'ombre d'une grande. D'un autre côté, W. Alonso¹⁹, observant la croissance rapide des petites villes du Nord-est des Etats-Unis dans les années 1970, développe la notion de « taille empruntée » pour expliquer leur brillante trajectoire. Les petites villes peuvent « emprunter » à la grande ville pour se développer : les habitants et entrepreneurs des petites villes peuvent profiter des effets d'agglomération (nombre de services diversifiés, interactions faciles, large marché de l'emploi), tout en offrant du foncier moins coûteux et moins de congestion. Pour résumer le débat, la question porte sur la « diffusion spatiale de l'effet d'agglomération » : avec de bonnes connexions (matérielles, par les transports, mais aussi institutionnelles et sociales), une petite ville peut-elle « emprunter » l'avantage de la concentration métropolitaine à la grande ville voisine ?

18 P. KRUGMAN, « On the number and location of cities », *European Economic Review*, vol. 37, no 2-3, 1993, p. 293-298

19 W. ALONSO, « Urban Zero Population Growth », *Daedalus*, vol. 102, no 4, 1973, p. 191-206

Si notre modeste investigation sur des données démographiques ne nous permet évidemment pas de répondre de manière satisfaisante à cette question, nous pouvons toutefois poser les hypothèses suivantes, qui semblent appeler des travaux ultérieurs :

- depuis les années 1980, globalement, **les villes petites et moyennes profitent de la proximité métropolitaine**. Autrement dit, les petites villes qui s'en sortent le mieux sont celles qui peuvent s'appuyer sur la dynamique métropolitaine. Notre travail définit la proximité par la seule distance (ici, 50 kilomètres). Nous savons bien que cet indicateur est insuffisant, car il ne renseigne pas sur les distances-temps, mais surtout parce qu'il ne prend pas en compte les « connecteurs sociaux » (réseaux d'acteurs politiques et sociaux, organisations de filières économiques, etc.) qui peuvent encadrer, à distance, une petite ville à une dynamique métropolitaine ;
- **un espace important semble échapper à la logique de la « taille empruntée » qui permet aux petites villes de se développer plus vite près d'une grande : c'est le Bassin parisien**. Les villes petites et moyennes du Bassin parisien ont, depuis les années 1980, une dynamique démographique globalement atone, même si elles sont proches de la « locomotive francilienne » de l'économie française. Le contraste est frappant avec la dynamique très positive des villes petites et moyennes du Sud-Est anglais.

On le perçoit bien à travers cette petite mise en situation cartographique et statistique : un des leviers de compréhension renouvelée des villes petites et moyennes semble moins de les regarder « en elles-mêmes » que de mieux comprendre la nature de leur insertion dans les systèmes urbains. La littérature scientifique est très loin d'avoir tout dit sur le sujet car les lectures des systèmes urbains sont souvent réalisées avec des entrées particulières (les navettes domicile-travail, les circulations des richesses, les liens entre firmes, etc.) sans qu'il soit réellement possible d'avoir une vue « systémique » (si l'on ose dire !) de ces systèmes urbains ...



PENTHOUSE FOR SALE
PENTHOUSE FOR SALE
PENTHOUSE FOR SALE

CHURCHILL WHEELERS COURT

**LES VILLES PETITES ET MOYENNES
DANS LES STRATÉGIES NATIONALES
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
EN GRANDE-BRETAGNE**

Quelle est la place des villes petites et moyennes dans les stratégies d'aménagement du territoire en Grande-Bretagne et, plus particulièrement, en Angleterre ?

STRUCTURE URBAINE ET DISTRIBUTION DES VILLES MOYENNES

Une catégorie introuvable

Du côté de la littérature scientifique tout d'abord, l'entrée par les villes petites et moyennes est relativement marginale. Dans les ouvrages de synthèse des universitaires les plus renommés sur l'aménagement du territoire en Grande-Bretagne, l'entrée par les strates de villes est absente. Peter Hall, avec Mark Tewdr-Jones pour les dernières éditions, a publié cinq versions de son manuel *Urban and regional planning*²⁰. La dernière version de 2010 ne comprend pas d'entrée par strates de ville. De même, Barry Cullingworth et ses collègues publient en 2014 un *Town and country planning*, sans entrée par strate²¹.

Dans notre sélection bibliographique, peu d'ouvrages ou articles sont directement consacrés aux petites villes. Toutefois, deux universitaires, Neil Powe et Trevor Hart, creusent depuis longtemps ce sillon. Ils ont publié un ouvrage de synthèse sur la question²². Cet ouvrage traite moins de la place des petites villes dans les territoires que des stratégies spécifiques à mener pour les développer, compte tenu de leur taille et de l'ingénierie dont elles disposent.

Parle-t-on donc peu des villes petites et moyennes ? Non, bien sûr, mais le plus souvent indirectement, par le biais d'études sur les systèmes de villes²³ ou dans des approches régionales. La petite ville est moins un problème « en soi » qu'une pièce dans la compréhension du fonctionnement régional. En 2000, Frédéric Santamaria fait un constat similaire²⁴. Les

20 P. HALL et M. TEWDR-JONES, *Urban and regional planning*, 5th éd., London, Routledge, 2010

21 J. B. CULLINGWORTH, V. NADIN et T. HART, *Town and country planning in the UK*, London, 2015

22 N. A. POWE et T. HART, *Planning for small town change*, Routledge, New-York London, 2017

23 S. DEMBSKI, « Structure and imagination of changing cities: Manchester, Liverpool and the spatial in-between », *Urban Studies*, vol. 52, no 9, 2014

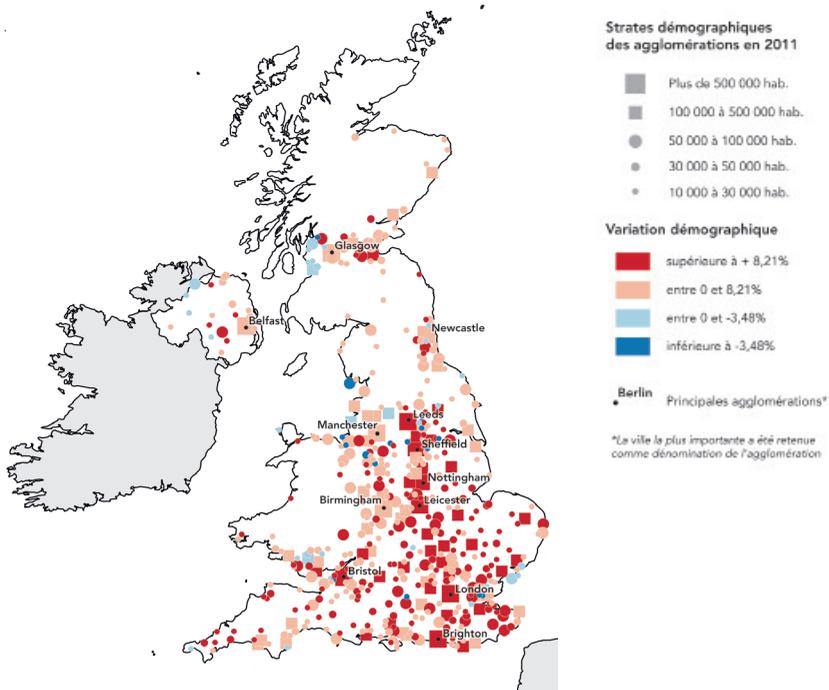
24 F. SANTAMARIA, « La notion de «ville moyenne» en France, en Espagne et au Royaume-Uni/The notion of «medium-sized town» in France, Spain and the United Kingdom », *Annales de géographie*, vol. 109, no 613, 2000, p. 227-239

« *medium-sized cities* » sont bien sûr analysées et décrivent *grosso modo*, les agglomérations comprenant entre 25 000 et 120 000 habitants. Toutefois, l'approche dominante est par région fonctionnelle, avec une différenciation entre les *metropolitan functional regions* et les *free-standing functional regions*. Celles-ci se différencient par la nature des navettes domicile-travail. Les *free-standing* sont assez peu reliées par les flux quotidiens de travailleurs aux grandes métropoles.

En conséquence, on trouve peu de référence aux « villes moyennes », dans la palette des politiques publiques d'aménagement au Royaume-Uni, à part un programme —l'exception qui confirme la règle— le *Market Town Initiative* de 2002 à 2005.

Les unités urbaines du Royaume-Uni par strate de population (2011)

2001-2011



Source : A. BRETAGNOLLE et al., UMZ: a data base now operational for urban studies (M4D improvements), Technical report, 30 June, 2014

Une image positive et attractive

Comment expliquer cette faible préoccupation publique pour les petites villes ? Tout d'abord, et de manière globale pour l'Angleterre, les *market towns* ont joué un rôle central pour capter la croissance de la population dans les régions rurales. Les petites villes ont une image largement positive. Quand les grandes métropoles anglaises ont connu un vif mouvement de recul démographique dans les années 1980, les zones rurales se sont révélées très attractives et parmi celles-ci, d'abord les petites villes²⁵. Le mouvement de « contre-urbanisation » mis en avant par les travaux de Tony Champion est un mouvement d'attraction vers les petites villes. Powe et Hart ont estimé que la population des *market towns* avait augmenté de 11% entre 1991 et 2001. Ce chiffre varie beaucoup selon les régions avec une grande amplitude : entre -2 % et + 19 % en dix ans²⁶. Depuis, si le gain démographique est plus faible, c'est moins faute d'attractivité qu'en raison d'une limitation souhaitée par les acteurs locaux de leur développement résidentiel, nous y reviendrons.

LECTURE TERRITORIALE ET DYNAMIQUES DES VILLES MOYENNES

Quelles sont les dynamiques socio-économiques des petites villes ? Elles ne peuvent se comprendre sans se référer aux dynamiques régionales dans lesquelles elles s'insèrent. C'est très net si l'on regarde les effets de la crise de 2008. Entre 2007 et 2010, 712 000 emplois ont été perdus dans le pays, 85 % de ceux-ci dans les régions anciennement industrielles du Nord, et de l'Ouest, notamment les Midlands, le Pays de Galles et l'Écosse. Toutes les régions, même le Sud-Est, décrochent par rapport à Londres. « *In fact, if there is one striking difference between northern and southern, it is found in the medium-sized towns: in the south, these places - typically county markets with a strong service component like Reading, Maidstone, Oxford or Cambridge - have gone from strength to strength, while their northern equivalents - typically one-industry towns that have lost their former economic base - have steadily sunk (p. 13)*²⁷ ».

25 A. G. CHAMPION, « Population Change and Migration in Britain since 1981: Evidence for Continuing Deconcentration », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 26, no 10, 1er octobre 1994, p. 1501-1520

26 N. POWE et T. HART, « Market towns: understanding and maintaining functionality », *Town Planning Review*, vol. 79, no 4, 1er juillet 2008, p. 347-370

27 P. HALL, *Good cities, better lives: how Europe discovered the lost art of urbanism*, London, Routledge, 2014

Les villes petites et moyennes du Sud-Est anglais sont englobées dans une dynamique métropolitaine londonienne à large spectre

Le Sud-Est de l'Angleterre constitue une vaste région fonctionnelle qui s'étend jusqu'à 180 kilomètres de Londres. Elle couvre environ un cinquième de la surface du pays avec deux cinquièmes de la population²⁸. Cette grande région urbaine, comprend, hors de Londres, 50 villes entre 80 000 et 600 000 habitants. Ces villes petites et moyennes n'ont pas fait coalescence grâce à la politique d'*urban containment*. Les villes situées à plus de 50 kilomètres de Londres ont un bon taux de rétention des navettes domicile-travail (plus de 80 % des résidents y travaillent). Ces petites villes ont donc un taux souvent satisfaisant d'emploi local.

Comment expliquer cette intégration des petites villes du Sud-Est de l'Angleterre au dynamisme londonien ? Entre 1945 et 1968, pas moins de 11 villes nouvelles ont été créées dans cette région. Ces villes sont parfois assez éloignées de Londres (comme Milton Keynes, à environ 160 kilomètres au nord-ouest de Londres). Les emplois décentralisés loin de Londres ont permis le développement de bassins d'emploi avec une main d'œuvre de proximité. Par ailleurs, ces politiques d'incitation à un redéploiement économique autour de Londres ont pu s'appuyer sur un semis de villes moyennes déjà dynamiques dans cette région (notamment les villes universitaires d'Oxford et Cambridge).

L'archipel métropolitain des Midland et du Nord de l'Angleterre : les petites villes à la traîne

Les grands centres urbains du Nord (Birmingham, Manchester, Liverpool, Leeds, Sheffield, Newcastle) forment des îlots de développement dans une mer de stagnation économique ou de déclin. Depuis 2007, les grandes villes voient leur position s'améliorer. A Liverpool, le nombre de quartiers pauvres a diminué de 9%, à Manchester de 13 %. Les grandes villes commencent à connaître leur transition vers l'économie de la connaissance. Mais ce n'est pas le cas dans les petites villes mono-industrielles comme Blackpool, Hartlepool ; Blackburn with Darwen, Burnley : une station balnéaire et trois villes de l'industrie. Parmi les 10

28 L. HALBERT et K. PAIN, « Services globaux, géographies locales : les services aux entreprises dans les métropoles de Londres et Paris », Cybergeog : *European Journal of Geography*, 19 novembre 2010

quartiers les plus pauvres d'Angleterre, 3 sont à Blackpool, une station balnéaire autrefois, délaissée par la clientèle bourgeoise au profit des stations méditerranéennes ... Dans cette ville, beaucoup de gens vivent aujourd'hui des aides sociales.

Comment expliquer ce différentiel entre ces villes petites et moyennes et les métropoles ? Les stratégies de redéveloppement initiées depuis les années 1980 (depuis les « *urban development corporations* ») ont favorisé une reconquête du centre des grandes agglomérations du Nord, mais n'ont pas permis d'avoir des effets en chaîne sur les villes plus petites²⁹. La concentration forte du développement dans les grandes villes du Nord pourrait porter préjudice à la vitalité des localités plus petites³⁰. Les stations balnéaires forment une situation très spécifique liée au déclin du tourisme balnéaire de proximité, au profit de séjours plus ensoleillés dans le Sud de l'Europe.

Dans les périphéries rurales de l'Ouest et du Nord de l'Angleterre : des petites villes au développement différencié selon les liaisons avec Londres et les grands centres urbains

A l'Ouest de Londres, dans une zone entre 130 et 180 kilomètres de Londres, des villes comme Bristol, Coventry et Leicester, mais aussi de plus petites villes comme Nuneaton, Lichfield, Kettering, Corby, Melton Mowbray and Grantham, sont dans une même dynamique positive. Grâce à l'amélioration des services ferroviaires, et donc de leurs connexions à Londres, ce sont des lieux de croissance très élevés. Les zones rurales, surtout celles qui bénéficient d'un accès facile à l'aéroport d'Heatrow, connaissent un fort développement. On passe progressivement de la « métropole londonnienne » à une dynamique « métropole Sud de l'Angleterre ».

Dans le Nord rural, les situations sont très contrastées. A proximité immédiate des anciennes zones industrielles, on trouve des localités très favorisées. Entre Burnley et la vallée de la Ribble, très proche, les prix immobiliers varient de 1 à 3 ... Il y a la possibilité d'habiter à l'écart pour les plus riches, notamment grâce au système autoroutier.

29 A. NURSE, C.-L. CHEN et X. DESJARDINS, « The Northern Powerhouse: a comparative perspective », *Town Planning Review*, vol. 88, no 4, 2017, p. 383-400

30 S. DEMBSKI, A. S. BÄING et O. SYKES, « What about the Urban Periphery? The Effects of the Urban Renaissance in the Mersey Belt », *Comparative Population Studies*, vol. 42, no 1, 24 novembre 2017

Dans le Nord, il y a de nombreuses villes entre 20 et 40 000 habitants. Ce « nord prospère » se trouve dans le Nord des Pennines, autour du Lake District, du North Yorkshire National Park ... On trouve un semis de petites villes entre 20 et 40 000 habitants (Macclesfield, Knustford, Clitheroe, Ripon, Northallerton, Barnard Castle, Kendal, Keswick) et quelques villes un peu plus grandes comptent entre 100 et 150 000 habitants : Chester, York, Lancaster, Darlington. Elles ont une économie plutôt prospère basée sur les services publics, les commerces et une bonne connexion avec les centres urbains, notamment Londres.

LES VILLES MOYENNES DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME

Un rare programme spécifique : *Market Town Initiatives* entre 2002 et 2005

Quelle est la dernière politique nationale directement centrée vers les villes petites et moyennes ? Cela remonte au début des années 2000. La thématique est apparue au cours des années 1990. Elle est relancée plus fortement par le gouvernement labour élu en 1997. *The Government's Rural White Paper* de 2000, rappelle l'importance des petites villes³¹ .

Suite à ce rapport, le programme *Market towns Initiatives* a été conduit entre 2002 et 2005. Il apporte un soutien à 235 villes pour développer des projets avec les principes suivants :

- les *Market towns* sont au service du monde rural (elles sont le lieu d'accès aux services pour le monde rural) ;
- les communautés des petites villes mais aussi du monde rural ont leur mot à dire sur les petites villes ;
- il faut renforcer l'économie, la qualité de vie, et l'accès aux services essentiels.

Cette initiative a consisté en :

- l'apport d'une boîte à outil disponible par Internet pour faire un bilan de santé, un plan d'action et trouver des ressources de droit commun pour le développement des villes ;

³¹ DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD & RURAL AFFAIRS, *Rural White Paper - Our Countryside - The Future - A Fair Deal for Rural England*, 2000

- un soutien aux coordinateurs (pour faire le « bilan de santé ») et aux chargés de projet (pour mettre en œuvre le plan d'action) ;
- une mise en réseau des villes pour partager les expériences, les tests, etc.

Les régions (qui ont disparu en 2010) ont souvent appuyé la démarche.

Le bilan de cette initiative a été en demi-teinte³² :

- le programme est trop court pour influencer sur des dynamiques de long terme ;
- la volonté du gouvernement que le projet ne soit pas mis en place par les élus (mais avec un partenariat ouvert) a fait que beaucoup d'élus se sont souvent sentis périphériques dans le dispositif, et parfois un peu hostiles ou réticents ;
- le programme ne bénéficie pas de financements spécifiques : c'est une aide à l'ingénierie pour avoir accès aux dotations de droit commun.

Il est intéressant de noter l'entrée choisie pour ce programme (les « villes-marchés ») : c'est bien la fonction de service commercial au monde rural qui domine. Le programme se penche peu sur les questions de logement ou de développement économique.

En pratique, ce n'est pas dans un ciblage par strate qu'il faut aller chercher les « villes moyennes » au Royaume-Uni, mais dans une politique plus générale, articulant aménagement du territoire et urbanisme : l'urban containment.

Des effets de l'*urban containment* sur les villes petites et moyennes

Les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire cherchent depuis la fin de la seconde guerre mondiale à concentrer le développement dans les villes petites et moyennes pour éviter un mitage rural. Cette politique se traduit par deux orientations fortes : la concentration des services et la préservation des espaces agricoles et ruraux.

Du côté des services, le constat « *christallérien* » est fait en Angleterre comme partout : chaque service ne peut se développer qu'à partir d'un seuil minimal de population à desservir. Par ailleurs, avec l'augmentation des mobilités individuelles, les seuils minimaux sont en augmentation car de plus en plus d'individus peuvent « *zapper* » les services locaux

32 COUNTRYSIDE AGENCY, Assessment of the Market Towns Initiative, 2004

au profit d'une offre jugée plus alléchante et plus diversifiée située un peu plus loin ... Dans le domaine des commerces, les mutations sont ainsi très nettes. En 2003, 75 % des achats ont été effectués dans les 200 plus grands pôles commerciaux d'Angleterre contre seulement 50 % au début des années 1980³³. La traduction politique de ces constats est qu'il convient de « doper » les villes petites et moyennes pour qu'elles conservent un « bouquet de services étoffé ».

Le second est qu'il faut limiter la construction dans les espaces « ruraux » autour des grandes villes comme autour des villes plus petites ... C'est la stratégie d'*urban containment*. Cette stratégie se matérialise de nombreuses manières dont la politique des ceintures vertes. Que sont les ceintures vertes britanniques aujourd'hui ? Suivons John Sturzaker and Ian Mell qui en font une présentation très informée³⁴. Elles constituent un ensemble de près de 1,6 millions d'hectares très largement protégées d'espaces naturels et agricoles, soit 13 % de la superficie de l'Angleterre. Les auteurs le rappellent : toutes les villes n'en sont pas pourvues. Il n'y en a que 14 avec des tailles très différentes : celle de Londres s'étend sur près de 500 000 hectares quand celle de York ne couvre que 25 000 hectares. Quelques grandes villes en sont dépourvues : Leicester, Kingston upon Hull, Plymouth, Southampton ou encore Reading. Aujourd'hui encore, les ceintures vertes font l'objet d'une très forte attention politique et médiatique. Tout projet de construction dans une ceinture verte fait l'objet de manifestations, de tribunes dans les journaux. Un large consensus social existe autour de l'intérêt de ces ceintures vertes. De plus, même dans les villes non dotées de ceinture verte, les politiques de restrictions à l'urbanisation des périphéries rurales sont souvent très fortes.

33 N. A. POWE, T. HART et D. BEK, « Market Town Centres in England: Meeting the Challenge of Maintaining their Contemporary Relevance », *Planning Practice & Research*, vol. 24, 2009, p. 301-309

34 J. STURZAKER et I. MELL, *Green Belts: Past; present; future?*, Routledge, s. l., 2016

En 1955, une circulaire gouvernementale invite les villes à définir des ceintures dans lesquelles le droit de construire est très fortement limité. Quels sont les objectifs initiaux ? Limiter l'expansion spatiale des villes, prévenir la fusion entre villes voisines et préserver leurs caractères. Les prémisses d'une telle législation se dessinaient dans les plans d'aménagement pilotés par Patrick Abercrombie pour Londres et de nombreuses villes britanniques au sortir de la seconde guerre mondiale. Ebenezer Howard est un grand inspirateur de ce mouvement. Avec son ouvrage *To-morrow: A peaceful Path to Social Reform* paru en 1898³⁵, il s'est fait le propagandiste écouté d'une nécessaire présence « verte » à proximité des lieux de vie urbains. Depuis 1955, tout a changé dans les politiques d'urbanisme. La Grande-Bretagne a connu presque tout le spectre des orientations politiques connues dans les démocraties occidentales depuis les stratégies très interventionnistes et étatistes jusqu'aux orientations les plus libérales et les plus conservatrices. Mais une chose est restée étonnamment stable et constante : la politique des ceintures vertes.

La volonté de limiter l'étalement urbain a été bien tenue. Alors que la population britannique est passée de 44 millions d'habitants en 1938 à 54,3 millions d'habitants en 1980, la part de la superficie du pays dévolue à l'agriculture est passée de 79,6 % à 76 %. Le nombre d'hectares qui passent de rural à l'urbain a baissé continûment de 25 000 hectares par an dans les années 1930 à moins de 6500 hectares dans les années 1980. Pour le reste, le bilan est plus délicat à traiter. Ont beaucoup été discuté les effets sur les navettes domicile-travail et les prix immobiliers. Attardons-nous sur la question des effets pour les petites villes : cette politique n'a-t-elle pas conduit à une forte gentrification sociale des petites villes situées à proximité des grandes ? En effet, l'absence de construction dans les zones rurales et la limitation du développement des petites villes, au nom de la préservation des espaces naturels, se sont conjugués pour restreindre l'offre de logements et donc, faire monter les prix là où un stock existe, à savoir ces petites villes. C'était déjà le constat dressé dans les années 1970 dans la vaste enquête menée par Peter Hall et ses collègues sur les effets de l'*urban containment*, qui disait, en substance, que la politique des ceintures vertes était une version adoucie de l'apartheid, permettant aux plus aisés

35 E. HOWARD, *To-morrow: a peaceful path to real reform*, London, 2003

de s'abriter derrière leur ceinture verte³⁶ ... Ce mouvement de « gentrification des petites villes » se poursuit en raison du refus du développement résidentiel de nombreuses petites villes³⁷. Les petites villes ne peuvent évidemment pas se réduire à ce mouvement, nous avons vu que leurs trajectoires sont très diverses, toutefois pour de très nombreuses petites villes dans l'orbite des grandes villes, il est indéniable que ces politiques nationales de contingentement urbain ont participé à l'augmentation des prix immobiliers et, donc, à leur sélectivité sociale.

36 P. HALL, P. GRACEY et R. DREWETT, *The containment of urban England*, London, 1973, 2 vol.

37 N. A. POWE et T. HART, « Housing development and small town residential desirability: Valued aspects, resident attitudes and growth management », *The Town Planning Review*, vol. 82, no 3, 2011, p. 317-340



Stendal : Kaufhaus Ramelow, 2017, Flickr

**LES VILLES PETITES ET MOYENNES
DANS LES STRATÉGIES NATIONALES
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
EN ALLEMAGNE**

Résumé/principales thèses

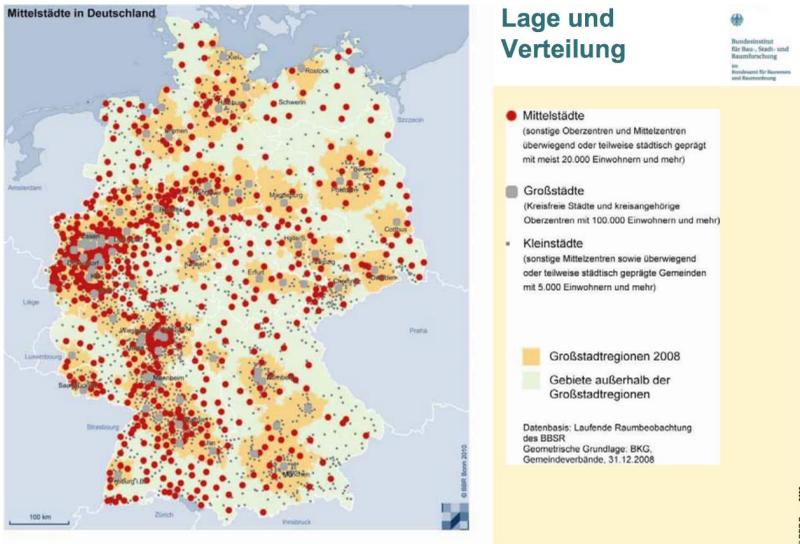
1. L'urbanisation en Allemagne s'appréhende principalement sous la forme de régions urbaines. De ce fait, la plupart des villes moyennes sont inscrites dans des systèmes de type métropolitain. La ville moyenne isolée est un cas de figure rare en Allemagne.
2. La distribution des villes moyennes n'est pas la même entre l'Ouest et l'Est, où les villes moyennes isolées sont proportionnellement plus nombreuses.
3. A l'Ouest, les villes moyennes inscrites dans des régions métropolitaines ont, d'une manière générale, le « vent en poupe » : elles affichent globalement un solde migratoire positif et constitue une destination privilégiée des ménages qui quittent les grandes villes. Ces villes affichent aussi un équilibre relatif emploi/habitat et pour certaines partagent des fonctions supérieures avec les grandes villes (notamment l'enseignement supérieur).
4. Les villes moyennes de l'Est ont subi le choc de l'émigration et de la désindustrialisation après la réunification et ont connu, dès les années 1990, une réduction dramatique de leur population et de leurs activités.
5. Plus récemment, les autorités régionales et fédérales ont pris conscience que ce phénomène de rétrécissement urbain n'était pas réservé à l'Est, mais qu'on le trouvait aussi à l'Ouest, à la fois dans les régions moins densément peuplées limitrophes de l'ex-Allemagne de l'Est et dans les bassins industriels en difficulté (Sarre, Ruhr).
6. Compte tenu de la stagnation générale de la population allemande, certains observateurs considèrent que le « rétrécissement » pourrait devenir le régime ordinaire de l'ensemble des villes.
7. Les villes moyennes allemandes ont bénéficié de la politique nationale et régionale en faveur de la protection et du développement des centralités historiques et de la préservation volontaire d'un maillage urbain « décentralisé et concentré », et ceci à toutes les échelles.
8. Les villes de l'Est, et notamment les villes moyennes, ont bénéficié d'un programme spécifique de démolition/réhabilitation destiné à résorber la vacance, assainir financièrement les opérateurs immobiliers et relancer le marché du logement. Ce programme s'est étendu aux villes moyennes de l'Ouest.

STRUCTURE URBAINE ET DISTRIBUTION DES VILLES MOYENNES

L'Allemagne est un pays plus urbanisé que la France : 67% de la population vit dans des villes de plus de 10 000 habitants, contre 57 % en France. Le pays est plus peuplé que la France (80 millions d'habitants en 2011 contre 63 millions en France) et surtout bien plus dense (près de deux fois la densité moyenne de la France).

La structure urbaine est très différente de celle de la France. L'urbain, en Allemagne, s'appréhende d'abord sous la forme de régions urbaines, ou régions métropolitaines, pour lesquelles les autorités régionales et fédérales en charge de la planification et de l'aménagement du territoire insistent sur la complémentarité des unités urbaines, selon l'approche classique de « l'armature urbaine ». Cette armature est déclinée en 5 classes définies à partir de la correspondance entre taille et fonction. Les villes sont dites moyennes dans la classification de l'Institut fédéral d'études construction, ville, espace (BBSR) dès lors que leur taille est comprise entre 20 000 et 100 000 habitants.

Figure 11 - Villes moyennes en Allemagne, localisation et distribution



Source : Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

La « ville moyenne isolée » est ainsi bien moins fréquente qu'en France et constitue un phénomène régional, que l'on rencontre plutôt à l'Est de l'Allemagne. Dans ce contexte, les villes moyennes sont plus souvent inscrites dans des réseaux urbains. Par ailleurs, la hiérarchie entre les villes ne laisse pas apparaître des écarts aussi forts que ce que l'on peut constater en France³⁸. Les régions allemandes sont moins polarisées que les régions françaises.

Selon les aménageurs du territoire, il existe trois types de villes moyennes, entre 30 000 et 100 000 habitants en Allemagne : les villes moyennes des régions urbaines, les villes moyennes isolées, et les « villes charnières » à l'articulation des régions urbaines et des territoires ruraux moins denses.

Les fonctions des villes moyennes sont ainsi très différentes selon leur position dans l'espace. Au sein des grandes régions urbaines, elles participent pleinement du polycentrisme ; dans les territoires peu denses, elles assurent des fonctions centrales ; en situation de charnière, elles assurent des fonctions de pôle d'emplois et de services pour les espaces ruraux et les petites villes. Dès lors, on comprend que les trajectoires de la plupart des villes moyennes soient fortement dépendantes du contexte régional dans lequel elles s'inscrivent.

La hiérarchie urbaine en Allemagne :

- 68 agglomérations de plus de 100 000 habitants
- 281 agglomérations entre 30 000 et 100 000 habitants
- 427 agglomérations entre 10 000 et 30 000 habitants

Les villes entre 20 000 et 100 000 habitants

- 16 millions d'habitants
- 20% de la population
- 20,2% des emplois
- 20,8% du revenu des ménages

³⁸ Toulouse, par exemple, concentre 27% de la population de l'ex-Midi-Pyrénées et 34% de l'emploi. La ville la plus peuplée après Toulouse, Tarbes, représente 12% du poids de la capitale régionale. En Bavière (12 millions d'habitants), Munich concentre 12% de la population (1,4 millions d'habitants) et la deuxième ville de l'état, Nuremberg, avec 550 000 habitants, représente 40% du poids de la capitale régionale.

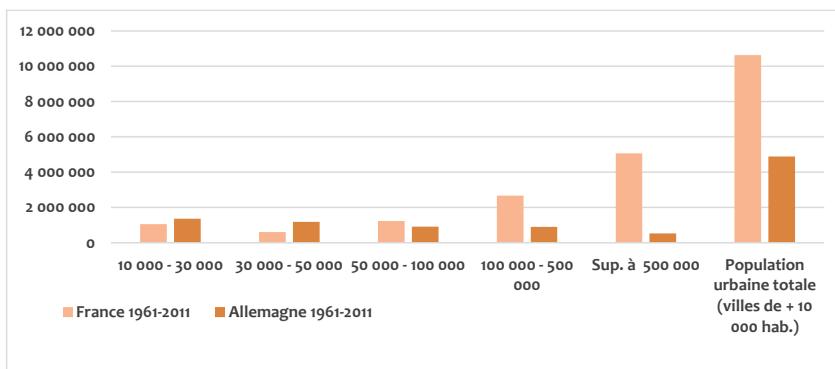
LECTURE TERRITORIALE ET DYNAMIQUES DES VILLES MOYENNES

La population allemande est entrée en quasi-stagnation depuis plus de trente ans, d'où une courbe d'évolution de la population des villes relativement plate.

Des villes petites et moyennes plébiscitées

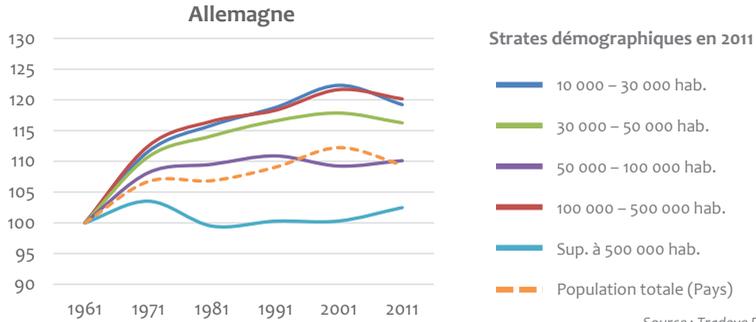
En comparaison avec la France, on note une augmentation en valeur absolue bien plus faible de la population urbaine (villes de plus de 10 000 habitants) en Allemagne, ce qui s'explique par une urbanisation plus ancienne de ce pays.

Figure 12 - Variation de population en valeur absolue par strate démographique 1961-2011



En revanche (figure 12), la distribution des variations de population est rigoureusement inverse en Allemagne et en France. En France, les gains de populations croissent avec la taille de l'unité urbaine ; en Allemagne les gains de population, *diminuent* avec la taille de l'unité urbaine. Sur la longue période, ce sont les villes de moins de 50 000 habitants qui gagnent le plus d'habitants.

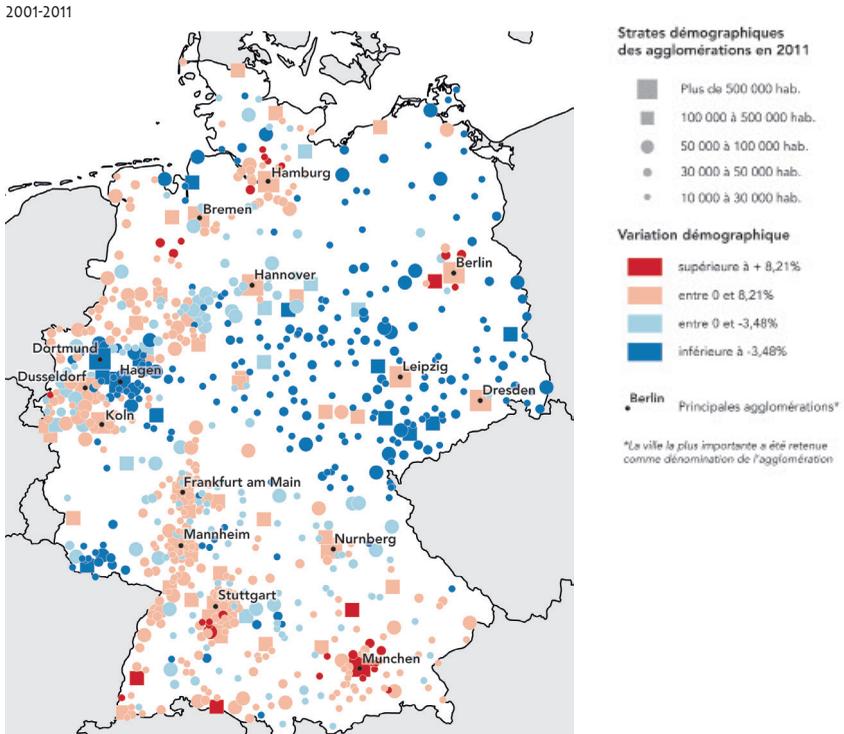
Figure 13 - Variation de population par strate démographique, base 100 en 1961



Une étude récente³⁹ de la Fondation Bertelsmann confirme cette tendance de longue durée et montre même une accélération. Globalement, le solde migratoire des grandes villes (plus de 100 000 habitants) s'effondre au cours de la période 2006-2015, alors que celui des villes moyennes situées dans des régions métropolitaines reste très positif.

³⁹ A. MÜNTER et F. OSTERHAGE, « Trend Reurbanisierung ? Analyse der Binnenwanderungen in Deutschland, 2006 bis 2015 », Bertelsmann Stiftung, 2018

Figure 14 - Variation de population par strate 2000-2011



Ces villes moyennes de régions métropolitaines présentent un solde migratoire positif. Elles se portent globalement bien d'un point de vue économique. Elles participent de l'appareil industriel du pays. Surtout, certaines d'entre elles *partagent* des fonctions métropolitaines avec les plus grandes villes. Ainsi, la géographie de l'enseignement supérieur et de la recherche en Allemagne est-elle bien différente de celle de la France. Il n'est pas rare de trouver des universités prestigieuses en dehors des plus grandes villes : Heidelberg (150 000 habitants), Ulm (120 000), ou encore Iéna (108 000).

Deux logiques de différenciation régionale

La situation des villes moyennes isolées est toute autre, particulièrement dans les nouveaux Länder (ex-RDA) et dans les régions industrielles en déclin de l'Ouest (Sarre, Ruhr).

Celles-ci sont triplement pénalisées. D'une part, dans un contexte de démographie stagnante, elles ne bénéficient pas de la redistribution des populations au sein des grandes aires métropolitaines, dans la mesure où elles ne sont pas connectées à des grandes villes. D'autre part, notamment dans les nouveaux Länder, elles ont souffert du contexte général d'émigration et de désindustrialisation en l'absence de relais de croissance. Enfin, la conception urbaine particulière, notamment dans les villes de l'Est, s'est révélée particulièrement vulnérable à ces deux chocs démographiques et économiques⁴⁰. En effet, au nom de l'efficacité et de l'égalisation des conditions de logement, les villes de l'ex-RDA (comme celles de la plupart des pays satellites de l'URSS) se sont couvertes de très grands ensembles, souvent démesurés, construits avec des méthodes industrielles, pendant que les centres historiques étaient largement délaissés par les autorités municipales. Au moment de la réunification, plus de 20% de la population du pays disparu vivait dans ce type d'habitat (contre 1,7% de la population de l'ancienne RFA). Dans certaines petites villes comme Stendal (Saxe Anhalt, 40 000 habitants), c'est près de 80% de la population qui vivait dans ce type de construction avant la réunification.

Victimes de leur gigantisme et de multiples défauts de construction, ces quartiers ont subi de plein fouet le choc démographique⁴¹ et économique⁴². En 2002, les logements vacants dans les nouveaux Länder dépassaient le million, à la fois dans les centres villes délaissés et, de plus en plus, dans les quartiers périphériques de grands ensembles. Les villes qui rétrécissent⁴³ connaissent dès lors des problèmes en cascade : sous-utilisation des réseaux et des équipements collectifs, dégradation des bâtiments, augmentation des coûts (énergie, voirie, collecte des déchets, adduction et traitement de l'eau) qui entraînent une

40 A. DE GASPERIN, « Rénovation et réhabilitation des grands ensembles dans les nouveaux Länder : quel avenir pour la ville socialiste ? », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 46, vol. 46 / 3-4, 1er juin 2006

41 Entre 1989 et 2005, l'ex-Allemagne de l'Est perd 1,7 millions d'habitants par la conjonction d'un exode massif et d'une natalité déclinante

42 En 2006, le taux de chômage approchait les 20% de la population active dans les nouveaux Länder

43 H. CHRISTINE, « Schrumpfende Städte in Ostdeutschland - Ursache und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum | APuZ », sur bpb.de, <http://www.bpb.de/apuz/27519/schrumpfende-staedte-in-ostdeutschland-ursache-und-folgen-einer-stadtentwicklung-ohne-wirtschaftswachstum>, 2003

augmentation de la fiscalité locale, qui en retour provoque des départs de population⁴⁴ .

Le point intéressant de ces trajectoires de villes moyennes hors région métropolitaine est que, vers le milieu des années 2000, les experts et les politiques allemands ont compris qu'il ne s'agissait pas d'un phénomène exclusivement oriental, mais qu'il se produisait aussi à l'Ouest, et qu'il fallait considérer la rénovation des villes moyennes comme un problème général du pays.

LES VILLES MOYENNES DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME

Les politiques des villes moyennes en Allemagne doivent s'appréhender sous le double rapport de la géographie et de l'histoire.

Au plan géographique, les stratégies diffèrent fortement jusqu'à la réunification. A l'Est, on l'a dit, la politique des villes moyennes s'est avant tout fondée sur l'habitat et le développement industriel. Ces deux derniers allaient de pair et ont conduit à la production des grands ensembles déjà mentionnée. A l'Ouest, jusqu'à une période récente, les villes moyennes n'ont pas fait l'objet d'une attention particulière.

A l'Ouest, des politiques — non nécessairement ciblées sur les villes moyennes—structurées autour du concept de concentration décentralisée.

Le premier objectif est de préserver les centralités, mêmes nouvelles dans le cadre du développement urbain.

L'objectif de « concentration décentralisée » se traduit particulièrement dans l'exemple des politiques commerciales. La Rhénanie du Nord et le Bade-Wurtemberg ont été pionniers en ce domaine. La réglementation de l'urbanisme⁴⁵ prévoit que pour les produits de consommation courante, les projets d'implantation ne sont recevables que s'ils se situent dans une zone commerciale centrale et qu'ils ne nuisent pas au bon fonctionnement des

44 A. DE GASPERIN, « Rénovation et réhabilitation des grands ensembles dans les nouveaux Länder », op. cit.

45 M. PIRON, *Rapport de M. Michel Piron sur l'urbanisme commercial*, Assemblée nationale, 2010

zones commerciales centrales situées sur le territoire d'une commune ou de communes voisines. Cette dernière condition est supposée remplie dès lors que le chiffre d'affaires estimé est inférieur, pour tout ou partie, au pouvoir d'achat correspondant des habitants de la région. S'agissant des autres produits, les projets destinés à être réalisés en dehors des zones commerciales centrales sont recevables lorsque le site d'implantation retenu se situe dans une zone mentionnée au schéma directeur comme « zone d'implantation générale » ; le volume des marchandises relevant des catégories « consommation courante » et « commerce de proximité » ne doit toutefois pas, alors, dépasser 10 % de la surface de vente, avec un plafond fixé à 2 500 m². Ces politiques ont valu à la République Fédérale Allemande un courrier de la Commission européenne menaçant d'une procédure en manquement à la directive service. En réponse, le gouvernement fédéral expose une conception très articulée de la relation entre aménagement du territoire et urbanisme : « Les villes doivent être des points de cristallisation et des moteurs du développement économique, culturel et social. Elles ne le peuvent que si leurs potentiels sont renforcés et si l'aménagement du territoire veille à ce que les investissements considérables engagés par les pouvoirs publics dans les infrastructures matérielles et sociales ne sont pas dévalorisés par un processus continu de sous-urbanisation. (...) Les villes doivent demeurer compactes et caractérisées par des trajets courts. Elles doivent avoir une limite d'urbanisation identifiable et ne pas empiéter davantage sur leur environnement.⁴⁶ »

Cette déclaration de principe s'appuie sur une politique de longue durée qui vise à maintenir une organisation décentralisée et concentrée (*Dezentrale Konzentration*), et ceci, à toutes les échelles. Les politiques conjuguées d'aménagement et d'urbanisme ont cherché à consolider la structure historique des villes allemandes. Ainsi, de même que Berlin n'exerce pas une domination écrasante sur le territoire national, les villes capitales des *Länder* ne monopolisent pas les fonctions supérieures dans leur région. Les politiques d'encouragement à la coopération horizontale visant à organiser des régions urbaines multipolaires connectant grandes, moyennes et petites villes sont anciennes et permettent, à l'Ouest, de trouver des équilibres (arithmétiques du moins) entre l'emploi et l'habitat y compris dans les villes moyennes et petites.

Ces deux dimensions (la protection des centralités et la concentration décentralisée) permettent, pour partie, d'expliquer la bonne santé des villes moyennes de l'Ouest, particulièrement celles qui sont inscrites dans des régions métropolitaines. Il est néanmoins remarquable que ces politiques semblent ne pas s'intéresser à la périurbanisation qui donne naissance à ce que Thomas Sieverts⁴⁷ appelle « l'entre-ville » (*Zwischenstadt*) et qu'il considère comme un phénomène universel. Il y a là sans doute un impensé de l'aménagement en Allemagne, à l'instar de l'occultation des développements périurbains en France pendant de longues années.

A l'Est : des politiques ciblées pour accompagner et conjurer le rétrécissement

L'histoire du pays a apporté des transformations importantes à la politique des villes moyennes. La réunification a contribué à vider de sa substance de nombreuses villes de l'Est. Face à ces villes qui rétrécissent, le gouvernement fédéral met en place, au début des années 2000 le programme de renouvellement urbain à l'Est (*Stadtumbau Ost*).

Ce programme prend acte du rétrécissement des villes et apporte des aides financières considérables pour les inciter à mettre en œuvre des opérations de démolition/réhabilitation très ambitieuses. Entre 2001 et 2010, près de 285 000 logements ont été démolis. Cette politique poursuit trois objectifs : d'une part, stabiliser la situation économique des entreprises immobilières, propriétaires des grands ensembles⁴⁸ en faisant baisser les coûts d'entretien et de maintenance, d'autre part réduire l'emprise au sol des villes pour limiter les phénomènes d'étalement et retrouver une certaine compacité, enfin (re)valoriser les centres historiques ou anciens, pour lesquels des aides importantes à la réhabilitation des immeubles, des logements et des espaces publics ont été consenties. Ces démolitions ont, en très grande majorité, concerné les grands ensembles, héritage de l'ex-RDA.

Assez rapidement cependant, le débat politique et scientifique évolue. En partie sous la pression d'opérateurs de réseaux⁴⁹, qui attirent l'attention des pouvoirs publics sur ceci

47 T. SIEVERTS, *Entre-ville: une lecture de la Zwischenstadt*, J.-M. Deluze et J. Vincent (trad.), Marseille, France, Éditions Parenthèses, DL 2004, 2004

48 De Gasperin, Axelle, 2011, « La restructuration des grands ensembles dans les villes des nouveaux Länder : une double lecture de a transformation des quartiers fortement touchés par le déclin démographique », *Géocarrefour*, vol. 86/2, p. 103-112.

49 D. FLORENTIN, « Les impensés de la rénovation urbaine allemande : l'émergence de la question

que les démolitions ne résolvent pas la question des réseaux et du coût de leur adaptation aux nouvelles donnes urbaines. Certaines régies municipales (*Stadwerke*) demandent de bénéficier d'une part des financements de la démolition, et finissent par l'obtenir. Ainsi, la mise en œuvre de *Stadtumbau Ost* met à jour un ensemble d'interdépendances, qui, progressivement, alimentent des débats théoriques sur le rétrécissement urbain, et notamment sur ses conséquences en termes de modèle de développement, voire de réponse aux défis climatiques et environnementaux.

Enfin, et surtout, dès le début des années 2000, le rétrécissement des villes, compris d'abord comme un problème de l'Est, devient « une question allemande », dès lors que certaines villes de l'Ouest, notamment dans les anciens bassins industriels de la Sarre et de la Ruhr, connaissent des phénomènes très comparables à celles des villes de l'Est⁵⁰. Et, au-delà, dans un contexte de stagnation voire de déclin démographique, le rétrécissement peut devenir la condition ordinaire de la plupart des villes allemandes.

En 2004, le gouvernement fédéral met en œuvre le programme *Stadtumbau West* en tirant certaines leçons de l'expérience à l'Est, notamment en cherchant une plus grande intégration des différentes dimensions urbaines : l'acteur immobilier est moins central et les opérations s'intéressent aussi à la transformation de l'espace public et à l'adaptation des réseaux techniques.

Au-delà des évolutions de ce programme spécifique, la politique nationale pour le développement urbain⁵¹, élaborée depuis 2009, insiste sur la dimension régionale des politiques urbaines : « *le futur de la ville est la région (...)* Le but de la politique nationale de développement urbain est de créer des projets et des programmes pour établir des partenariats régionaux de développement urbain, et explorer de nouvelles formes de coopération ». C'est une façon de reconnaître les limites des opérations de renouvellement urbain lorsqu'elles ne sont pas inscrites dans des stratégies régionales.

infrastructurale dans *Stadtumbau Ost* », *Bulletin de l'association de géographes français. Géographies*, vol. 93, no 93-2, 1er juin 2016, p. 182-200

50 D. FLORENTIN, S. FOL et H. ROTH, « La "Stadtschrumpfung" ou "rétrécissement urbain" en Allemagne : un champ de recherche émergent », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 26 mars 2009

51 www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de



Bolzano, 2012, Flickr

**LES VILLES PETITES ET MOYENNES
DANS LES STRATÉGIES NATIONALES
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
EN ITALIE**

STRUCTURE URBAINE ET DISTRIBUTION DES VILLES MOYENNES

Le philosophe et historien Carlo Cattaneo, à l'aube de l'unité italienne, désigne l'Italie comme le pays « aux 100 villes ». Dans les années 1920, un quotidien publie un feuilleton à succès, qui devient emblématique : *Le cento città d'Italia illustrate*⁵². Plus que les grandes villes métropolitaines (Milan, Rome, Naples, Turin), les villes « moyennes » jouissent en Italie d'un statut particulier : elles sont dépositaires de l'histoire d'un pays qui n'a eu d'unité que tardive. En dépit des annexions et des occupations diverses, c'est dans les villes, d'abord les *communi* médiévales, puis les principautés de la Renaissance, que se sont constitués l'art, la littérature, les sciences, et plus généralement un sens partagé de la communauté politique, bien avant l'unité politique du pays. L'histoire et la mémoire italienne sont donc très imprégnées de culture civique⁵³.

Cette histoire se retrouve aujourd'hui dans la place qu'occupent les villes moyennes dans l'armature territoriale. Les deux métropoles principales, Milan et Rome, jouent un rôle majeur en matière, notamment, de commandement de l'économie et de la politique, mais elles ne monopolisent ni les activités productives, ni les fonctions supérieures, ni les créations culturelles.

Cette place des villes dans la structuration de la culture politique et de la représentation du territoire revêt une autre dimension : celle de l'intrication des villes et de leur environnement, héritage des Républiques communales et des petites principautés du Moyen-âge et de la Renaissance qui a forgé des « systèmes locaux », repris aujourd'hui comme unité statistique par l'équivalent italien de l'INSEE. La *città* ne se limite pas à la ville *intra-muros*. Elle s'entend au sens quasiment antique d'un espace incluant la ville proprement dite et son territoire de rayonnement. Autrement dit, l'aire urbaine pour prendre la terminologie française, n'est pas une simple construction statistique, elle est considérée par la plupart des auteurs et des institutions comme une réalité vécue, un peu à la manière dont, naguère, la DATAR avait tenté une représentation de l'espace hexagonal comme une articulation de « bassins de vie ».

52 IL SECOLO (JOURNAL), « Le cento città d'Italia illustrate », 1924 1929

53 R. D. PUTNAM, R. LEONARDI et R. Y. NANETTI, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton, N.J., Etats-Unis d'Amérique, Princeton University Press, 1993

Ces bassins de vie ne se réduisent pas aux espaces « sous influence » de la ville centre. Entre la ville et son environnement, les échanges (on dirait, en France, les « réciprocitys ») sont extrêmement denses. La représentation la plus connue de ces systèmes de liens réciproques est celle du « district industriel » au sein duquel les entreprises ne sont pas nécessairement concentrées dans la ville éponyme.

Bref, le fait urbain est une dimension centrale de la représentation du territoire italien. Dans les ouvrages savants et dans la littérature administrative et politique, la distinction urbain/rural n'apparaît pas déterminante, pas plus que, en dehors d'une référence générale aux « villes moyennes » (*città medie*) la notion de hiérarchie ne semble centrale — hormis, on y reviendra, la création récente (2014) des villes métropolitaines par fusion de la ville centre et de sa province (département).

En fait, l'approche du fait urbain et des villes moyennes italiennes est surdéterminée par une lecture régionale et un ensemble de politiques indirectes, souvent orientées par les fonds structurels européens.

LECTURE TERRITORIALE ET DYNAMIQUES DES VILLES MOYENNES

Les catégories de compréhension de la place des villes moyennes dans l'espace italien apparaissent très différentes de ce qu'elles sont en France.

Une conception territoriale et systémique des « villes moyennes »

En premier lieu, la distinction ville/campagne qui demeure très structurante du débat public en France est beaucoup moins invoquée en Italie. Plusieurs raisons expliquent cette quasi absence : la tradition historique de l'intrication ville-territoire, l'existence d'espace d'urbanisation quasi-continue où se mêlent étroitement l'urbain, l'agriculture et l'industrie (la ville diffuse, notamment en Lombardie et en Vénétie) et la surdétermination de la fracture Nord/Sud. Le succès de l'association « Slow Food » est un exemple de cette intrication ville/territoire⁵⁴. Née dans le Piémont, cette association se présente comme l'avocate des produits agricoles et des savoir-faire agroalimentaires et culinaires traditionnels

54 A. NAVARRO, « Slow Food, retour sur le succès d'une association italienne devenue internationale », *Pour*, N° 215-216, no 3, 2012, p. 355-360

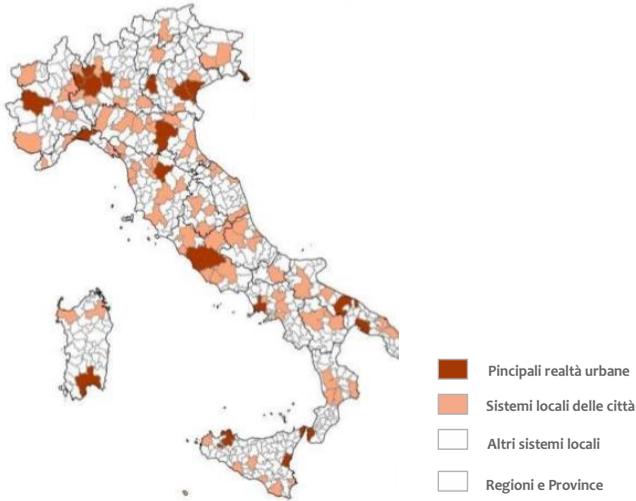
et fonctionne comme un réseau de terroirs et de chaînes de valeur. A y regarder de plus près, ces terroirs sont toujours constitués d'un espace rural et de la ville de référence, qui joue un rôle de marché, de démonstrateur et de porte-drapeau. Parme en est un exemple frappant, mais c'est à Turin que le système alimentaire local est le plus anciennement développé, fondé sur une réciprocité permanente entre la ville et sa province.

C'est cette tradition historique qui a conduit l'Institut italien de statistiques (ISTAT) à proposer une lecture territoriale de l'organisation urbaine en Italie, en généralisant une approche en « zone d'emplois » (*sistemi locali del lavoro* ou SSL) à l'ensemble de la péninsule à partir du recensement de 2001⁵⁵. La conception des SSL est proche de celle des zones d'emplois, mais les définitions de seuils (nombre d'emplois et taux de navetteurs) peuvent varier en raison de la densité d'emplois. Ce point de départ conduit à ceci que les SSL sont deux fois plus nombreux en Italie (611) que les zones d'emploi françaises (311). La différence entre l'approche française et l'approche italienne des zones d'emploi revient à ceci que l'INSEE privilégie la taille des pôles d'emploi (même si, au terme du processus d'agrégation, il demeure des pôles de petite taille), alors que l'ISTAT privilégie l'intensité des relations entre communes. L'INSEE raisonne plutôt en termes de pôles, et l'ISTAT plutôt en termes de système.

Une deuxième caractéristique distingue les SSL des zones d'emplois : ces dernières sont exclusivement utilisées en France pour l'analyse du marché du travail, alors que les SSL deviennent, progressivement en Italie, la brique de base pour la représentation du territoire national, bien au-delà des thématiques du travail et de l'emploi.

55 https://www.istat.it/it/files//2014/12/nota-metodologica_SSL2011_rev20150205.pdf

Figure 15 – Les systèmes locaux de travail (2011)



Source : Sistemi locali principali e delle città medie, ISTAT, 2017

Une lecture hiérarchique peu usitée

La deuxième dimension de l'approche de la structure urbaine italienne se caractérise par la rareté de la lecture « hiérarchique ». Certes, les auteurs font référence à Milan et Rome, considérées comme les villes « globales » italiennes et la loi Delrio (2014) a créé des villes métropolitaines, mais en général, les auteurs italiens ne semblent pas attachés à une équivalence taille/fonction qui réserverait, par exemple, l'université à la capitale régionale, le lycée à la sous-préfecture et le collège au chef-lieu de canton. Il existe, comme partout ailleurs, de nombreuses propositions de hiérarchisation des « villes », mais elles ne sont pas systématisées à l'échelle nationale et les méthodes de hiérarchisation varient considérablement d'une région à l'autre⁵⁶.

56 A. MARIOTTI et P. MOLINARI, « Quand l'Italie délimite les systèmes locaux du travail et légifère sur les districts », *Méditerranée. Revue géographique des pays méditerranéens / Journal of Mediterranean geography*, no 106, 1er janvier 2006, p. 65-72

Le journal des milieux d'affaires, *Il Sole 24 Ore*, propose une analyse des villes italiennes⁵⁷ dans laquelle, tout en reconnaissant la prédominance de Milan (mais en signalant l'état d'asphyxie physique et économique qui la menace), explique que « chaque ville » italienne dispose d'atouts propres pour participer au bien être national. L'article se fonde sur la notion de polycentrisme économique, considéré comme un atout et une spécificité pé-ninsulaire.

L'IRPET (Institut régional pour la programmation économique en Toscane) a proposé, en 2013 une approche différenciée de la hiérarchie urbaine, à partir des systèmes locaux de travail (SSL), en limitant son analyse à des territoires de plus de 50 000 habitants dont le pôle principal dépasse 15 000 habitants. Bien que la classification distingue quatre catégories (les grands systèmes métropolitains, les systèmes intermédiaires, les villes moyennes et les petits systèmes), l'analyse multivariée montre que les fonctions supérieures et la capacité de concentration de celles-ci ne sont pas réservées aux plus grandes aires métropolitaines. On est même surpris de découvrir que des « petites » villes disposent d'indicateurs métropolitains du même niveau que les plus grandes⁵⁸.

Ainsi, des villes comme Parme, Trento ou Bolzano, pour ne citer que celles-ci cumulent des « points d'urbanité » (concentration des fonctions urbaines, présence de fonctions rares, valeur ajoutée par habitant) au moins égales aux aires urbaines les plus importantes, comme Milan et Rome. Il existe donc bien, en Italie, une « hiérarchie urbaine » mais qui ne se résume pas à l'équation taille = fonction.

D'une lecture géographique à la généralisation d'une approche systémique : deux, trois ou sept Italies ?

Plus que la lecture hiérarchique, plus que l'opposition ville-campagne, c'est la question régionale qui structure le débat sur l'aménagement du territoire en Italie. Cependant, avec

57 E. CAMPANELLA, « Così le città italiane possono scommettere sul loro futuro - », *Il Sole 24 Ore*, 13 juin 2018

58 Cf Sabrina Omni, Donatella Marinari « Un approccio per l'individuazione della geriarichia urbana e l'elaborazione di *Territory specific policies* », Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana, communication à la XXIV^e conférence de l'association italienne de science régionale. http://www.irpet.it/storage/eventoallegato/1258_lommi_Marinari_Gerarchia%20urbana.pdf

le temps, l'approche régionale s'est complexifiée, passant d'une vision dichotomique à une analyse plus systémique.

Historiquement, c'est la tension Nord-Sud qui sous-tend la plupart des analyses territoriales. Le « retard de développement du sud » constaté dès la fin du XIX^e siècle marque durablement les politiques nationales d'aménagement. Dès lors, la trajectoire des villes moyennes est très largement conditionnée par le contexte régional. Déjà Putnam observait que « l'esprit civique » était très différent dans les villes du nord et du centre de ce qu'il constatait au sud. Nombre d'auteurs imputent ce particularisme à l'histoire : le mouvement communal médiéval s'est surtout développé au Nord, au Sud est longtemps resté sous un régime féodal. L'autre dimension est géographique : les grands foyers urbains sont dispersés, et dans leur ensemble, les villes sont plus petites et moins bien dotées en fonctions urbaines que leurs homologues du Nord.

D'une manière générale, les villes moyennes du sud polarisent moins le territoire : les espaces proprement ruraux y sont plus nombreux, et les indicateurs sociaux et économiques significativement plus inquiétants que dans le Nord. Dans le Nord et le centre, les réseaux urbains sont connectés, alors que dans le Midi, ils sont fragmentés. La séparation Nord/Sud demeure déterminante, à la fois dans les représentations et dans les actes.

A cette division historique s'est ajoutée une autre vision de l'espace italien. Arnaldo Bagnasco⁵⁹, à la fin des années 1970, met en évidence trois Italies : le triangle industriel Milan-Turin-Gênes, dominé par des grandes entreprises capitalistiques, le Sud faiblement industrialisé et une « troisième Italie ». Cette troisième Italie est celle des villes moyennes et des districts industriels. Les « districts » industriels se caractérisent par une forte densité de petites et moyennes entreprises, proches géographiquement et spécialisées dans un même secteur d'activité. Un district ne se décrète pas, il se constate. Autrement dit, il n'existe pas de processus unique qui explique la création d'un district industriel, mais il se fonde sur les mêmes ressources que celles que Putnam met en avant pour « la culture civique » : faible hiérarchie, liens horizontaux, confiance et réciprocité. Les districts peuvent fonctionner en filière ou chaîne de valeur, mais aussi dans une logique de coopération

59 A. BAGNASCO, *Tre Italia: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Italie, Il Mulino, 1977

(compétition/coopération) où les entreprises occupent plus ou moins la même place dans la chaîne de valeur et peuvent, selon les circonstances coopérer (par exemple pour décrocher de gros marchés) ou entrer en compétition. Peu à peu, les districts se sont dotés d'instruments communs (gouvernance, formation, marketing) et sont soutenus par les pouvoirs publics, notamment régionaux. L'Istat a mis au point une technique de « repérage » des districts industriels et en compte 141 qui pèsent le quart de l'appareil productif italien (en termes d'emplois et de valeur ajoutée)⁶⁰. Selon Beccatini⁶⁰, ces districts expliquent une part importante du « miracle italien » de l'après Deuxième guerre mondiale.

Bien que plus diffuse que la nette coupure Nord /Sud, la géographie des districts est relativement concentrée au Nord-Est et au centre de la péninsule (Frioul, Vénétie, Vénétie Julienne, Emilie-Romagne, Toscane, Ombrie, Marches, Latium). Cette géographie correspond relativement bien à celle des systèmes locaux de villes moyennes, et à ceux de villes plus importantes comme Bologne ou Florence.

Enfin, plus récemment, en combinant une analyse des marchés du travail et des modes d'occupation du territoire, l'ISTAT⁶² propose 7 catégories spatiales :

- **Les villes du centre-nord** regroupent les principales aires urbaines du pays, 30% de la population. C'est l'Italie « métropolisée » et dense où l'on retrouve les caractéristiques des populations urbaines contemporaines : ménages de petite taille, taux d'activité élevé, forte croissance démographique.
- **La ville diffuse**⁶³ est localisée plutôt au Nord-Est de la péninsule, en Emilie-Romagne, en Toscane (notamment entre Pise et Florence) et le long de l'Adriatique. Elle regroupe 12% de la population italienne. Territoires de moyenne densité, fortement structurés par des relations domicile-travail et moins polarisés par les villes que ceux de la catégorie précédente, ils forment la catégorie qui apparaît la plus efficace et la plus dynamique au plan économique et démographique.
- **Le cœur vert** regroupe principalement les territoires de montagne : Alpes, Préalpes et

60 INSTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *I distretti industriali*, 2015

62 INSTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *I distretti industriali*, op. cit.

63 F. INDOVINA, « La città diffusa. Che cos'è e come si governa », *Daest-IUAV, Venezia*, 1999

Appenins. Ces territoires accueillent environ 10 millions d'habitants. Ce sont des territoires dont la population vieillit et dont la dynamique démographique est plus faible que les précédents. Les villes polarisent moins et les déplacements pendulaires sont nombreux. Les indicateurs économiques (chômage notamment) sont bien meilleurs que la moyenne nationale.

- **Les territoires en grande difficulté** regroupent les grandes aires urbaines du Sud : la conurbation napolitaine, l'aire urbaine de Palerme et les systèmes urbains des Pouilles au Nord de Bari. Territoires de très forte densité, de population jeune et de familles élargies, ils présentent des indicateurs systématiquement alarmants (éducation, chômage, activité).
- **Les autres centres urbains méridionaux** constitués des villes moyennes du Sud sans présenter le même niveau de précarité que la catégorie précédente, apparaissent « en panne » : panne démographique, panne économique, incapacité à développer une nouvelle attractivité.
- **L'autre Sud, ou « le Sud qui espère »** est formé des systèmes locaux du sud insulaire (Sardaigne, Sicile), des Pouilles méridionales et de quelques systèmes calabrais. Sans présenter des indicateurs socio-économiques à la hauteur des systèmes du Nord de la péninsule, ces territoires se situent au-dessus des moyennes du Midi italien en termes d'éducation, d'emploi, de revenu. On y retrouve d'ailleurs quelques uns des districts économiques en dehors de leur aire de prédilection (nord-est en centre italien).
- **Le Sud intérieur** regroupe les systèmes locaux que l'on qualifierait en France de « rural profond » : très faible densité (pour l'Italie), peu d'attractivité, population vieillissante, peu de mobilité domicile-travail.

Cette lecture en sept catégories s'inscrit néanmoins dans la tradition italienne de la conception systémique des relations ville-territoire : ce sont les flux (ici, relations domicile-travail) qui constituent la variable dominante à partir de laquelle sont construites les catégories, les autres paramètres n'étant convoqués qu'à titre secondaire.

Il est donc surprenant que, face à une telle attention au fait urbain du côté des experts, les politiques publiques s'intéressent au total que marginalement aux enjeux urbains.

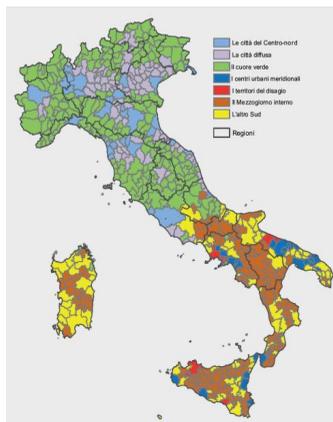
Figure 16 – Trois représentations du territoire italien



Deux Italies (1950)



Trois Italies (1980)



Sept Italies (2017)

LES VILLES MOYENNES DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME

Les villes moyennes en mal de politique nationale

L'Italie n'a pas de politique urbaine au niveau national. Cette formule lapidaire de l'OCDE⁶⁴ est reprise dans de multiples écrits qui plaident pour un agenda urbain d'échelle nationale⁶⁵. Mais elle n'est pas tout à fait vraie. Avant les années 1990, les villes, en tant que telles, ne figurent pas à l'agenda gouvernemental, jusqu'à la création, en 1987 d'un Ministère des aires urbaines (*Ministero per i problemi delle aree urbane*). Mais ce ministère ne dure pas : il disparaît de l'organigramme en 1993. En pratique, les politiques qui ont un impact sur les villes sont dispersées au sein du gouvernement. On en trouve des traces au Département pour le développement de l'économie locale (qui dépend du Premier Ministre) ; au Comité interministériel pour la planification économique ; à la Direction générale pour le développement local, la planification et les projets internationaux du Ministère des infrastructures ; au Ministère de l'intérieur (pour les finances locales et la sécurité) ; au Département pour le développement et la cohésion économique du Ministère du développement économique, etc.

On ne trouve pas trace, par exemple, de schéma national d'aménagement du territoire qui définirait des orientations stratégiques territorialisées (mais, au final, l'Allemagne est le seul des quatre pays étudiés qui dispose d'un tel schéma), ni véritablement d'instance de coordination des différentes initiatives gouvernementales.

Au fil du temps, les gouvernements successifs ont « importé » des formules d'intervention qui ciblent plus ou moins les villes (et non explicitement les « villes moyennes »), notamment dans la mouvance de la politique de la ville à la française (par exemple les « zones franches urbaines »). Mais ces emprunts manquent de constance : l'expérience des zones franches urbaines est abandonnée au bout d'un an. D'une manière générale, l'accumu-

64 OECD, *National Urban Policy in OECD Countries*, 2017

65 URBAN@IT. CENTRO NAZIONALE STUDI POLITICHE URBANE, *Terzo rapporto sulle città. Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*, 2018

lation de programmes se fait sans cohérence ni véritable concertation interministérielle, avec peu de suivi et encore moins d'évaluation⁶⁶.

Au final, ce sont les politiques européennes, via les campagnes de fonds régionaux, qui structurent l'agenda urbain italien. Dans ce cadre, le gouvernement italien a mis sur pied des programmes ciblés sur les territoires les plus en difficulté : requalification sociale et culturelle des aires urbaines dégradées (2015), stratégie nationale pour les aires intérieures, programme extraordinaire d'intervention pour la requalification urbaine et la sécurité des périphéries (2016). C'est plutôt à l'échelon régional que se conçoivent et se mettent en œuvre des stratégies urbaines, co-produites entre les Régions et les villes⁶⁷.

Citons cependant deux incursions du gouvernement central dans la gouvernance et le développement urbain : la création, en 2014, de villes métropolitaines par fusion des provinces (département) et des dix plus grandes villes ; et de manière plus indirecte, le soutien national et régional aux districts industriels qui, de fait, apporte un appui aux villes moyennes inscrites dans ces réseaux économiques.

In fine, les villes et leurs territoires disposent d'une très grande autonomie, notamment depuis la réforme de 1993 qui a accru les pouvoirs (y compris règlementaires) des maires. Cette autonomie peut donner le meilleur comme le pire. Le pire est la très grande difficulté à mettre en œuvre les instruments de planification et d'urbanisme, ce qui explique l'extension prise, notamment en Vénétie, par la « ville diffuse ». Même si l'on ne connaît pas, en Italie, les phénomènes de vacance commerciale qui frappent les centres de certaines villes moyennes en France, les périphéries des systèmes du Nord-Est démontrent ce que peut être l'urbanisation lorsqu'elle n'est pas régulée. Le meilleur est que, dans le même temps, certaines de ces villes se trouvent souvent en pointe pour expérimenter des modes d'action ou explorer des champs nouveaux qui trouvent souvent un écho ailleurs : on a parlé du slow food et du mouvement des « città slow ». On pourrait également citer la politique des temps, et désormais, le développement de formes collectives de gestion des « com-

66 M. ALLULLI et W. TORTORELLA, « Cities in search of Policy. The urban issue in the Italian National Political Agenda », *Métropoles*, no 12, 1er mai 2013

67 Par exemple l'Axe VI du Programme opérationnel régional FEDER de la Région Emilie-Romagne (cité par urban@it)

muns », souvent à l'initiative de groupes de citoyens face à la privatisation du patrimoine public dans les villes en difficulté financière.

Un fédéralisme par défaut

La célébration récurrente des « 100 villes » et des « 140 districts industriels » témoignent d'une indéniable originalité du modèle italien, bien plus polycentrique que la France ou l'Angleterre, autant au plan culturel et académique qu'au plan économique. Mais cette célébration masque des différences régionales extrêmement fortes et durables. D'une région à l'autre, la place des villes moyennes et surtout leur trajectoire n'a rien d'homogène. En dépit d'une approche spatiale qui se complexifie pour mettre en lumière la diversité de systèmes territoriaux, la persistance (voire l'aggravation) des différences Nord/Sud reste déterminante des structures et des dynamiques des villes moyennes italiennes. Dans ce contexte, on peut comprendre que la question urbaine, en tant que telle ne soit pas prioritaire sur l'agenda gouvernemental, par rapport aux grands enjeux macro-régionaux. Pourtant, compte tenu de l'organisation de l'espace italien, le rôle des villes est décisif, particulièrement au Sud, où certains systèmes locaux présentent des signes de « décollage ».

Dès lors que le gouvernement central se révèle peu enclin à se pencher véritablement sur la question urbaine, c'est auprès des Régions que les villes peuvent trouver des appuis. Or, dans ce fédéralisme par défaut, les relations ville-région sont soumises à des régimes d'une grande diversité et souvent aléatoire. C'est peut-être pour cela que, le 8 mars 2019 à Parme, l'association des communes italiennes (ANCI) a pris l'initiative d'une conférence (suite à un road show) pour attirer l'attention des pouvoirs publics sur le rôle des villes moyennes dans le développement du pays. Un début de catégorisation « à la française » ?

SYNTHÈSE

L'expression « villes moyennes » a, en France, une résonance particulière, dans la mesure où celles-ci apparaissent comme la traduction urbaine de l'organisation territoriale (au moins hexagonale) française, issue de l'acte fondateur du découpage départemental, en 1790⁶⁸.

Les villes moyennes ont fait l'objet, en France, d'une grande sollicitude de la part des pouvoirs publics. Dans les années 1970, les « contrats de ville moyennes » ont contribué à forger l'image d'un environnement agréable et de villes « où il fait bon vivre ». Dans les années 1990, le plan U3M a parsemé les villes moyennes d'établissements d'enseignement supérieur : la distance moyenne d'un habitant du territoire à un établissement d'enseignement supérieur est désormais du même ordre que celle qui le sépare d'un lycée, soit 25 km⁶⁹. La recomposition territoriale des services de l'État a touché les villes moyennes, mais dans une moindre mesure que les petites villes (sous le seuil de 30 000 habitants). Les villes moyennes ont été progressivement délaissées dans les années 2000 au profit d'opérations centrées sur les grandes, voire très grandes villes : rapprochement des universités, plan campus, pôles de compétitivité, etc.⁷⁰.

Malgré ce désintérêt relatif de l'État aménageur, la plupart des villes classées en France dans cette catégorie, ont suivi une évolution lente mais positive, de l'emploi et du revenu. La chute des emplois industriels a été compensée, un temps du moins, par le développement de l'emploi résidentiel, fortement articulé aux services à la personne. Au jeu des migrations, les villes moyennes n'ont pas été totalement défavorisées. Elles sont notamment une destination favorite des retraités lorsqu'ils déménagent.

La crise de 2008-2009 a provoqué un choc dans les villes de cette catégorie. Il semble que si la perte d'emplois industriels ne s'est pas significativement accélérée, le vivier de l'emploi résidentiel se soit progressivement ralenti, voire, dans certains cas, tari. La crise économique est généralement interprétée comme un accélérateur de fracture territoriale au

68 M.-V. OZOUF-MARIGNIER, *La formation des départements: la représentation du territoire français à la fin du 18e siècle*, Paris, France, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1992

69 M. BARON, « La formation supérieure en régions (France) », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 23 juin 2004

70 X. DESJARDINS, *L'aménagement du territoire*, Malakoff, France, Armand Colin, 2017

profit de quelques grandes villes et au détriment de la « France périphérique ». La création en 2012 d'un ministère de l'égalité des territoires, puis d'un commissariat du même nom, témoignent de ce souci, aiguillonné par le sentiment, porté par de nombreux élus, d'être « oubliés de la République ». Les villes moyennes apparaissent dès lors comme le symptôme le plus évident de cette fracture et de cet « abandon ». Les articles et les ouvrages se multiplient pour expliquer « comment la France a tué ses villes ». Jusqu'au lancement, en 2017 du programme national « Action cœur de ville » qui cible explicitement les villes moyennes. *Action cœur de ville* se présente *a priori* comme un remake des contrats de ville moyenne de 1973. Symétrique dans la mesure où il vise à peu près les mêmes objets (commerce, logements, espaces publics, circulation), mais dans une perspective explicite de restauration et de remise à niveau, alors que les contrats de 1973, parlaient d'embellissement et se plaçaient dans une perspective résolument optimiste. Comme le rappelle Loïc Vadelorge⁷¹ : « dans la mémoire collective des aménageurs, la politique des villes moyennes constitue non seulement un tournant mais aussi une approche nouvelle de la conduite des politiques publiques. Entre l'hégémonie de l'État aménageur des années 1960 et l'amorce de la décentralisation de l'urbanisme des années 1980, les villes moyennes semblent incarner l'idéal d'un âge contractuel de l'aménagement du territoire, sans précédent historique et sans postérité après 1981 ».

Opérer un détour par nos voisins devait nous permettre de mieux cerner la « résonnance particulière » de cet « objet réel mal identifié » selon les mots de Roger Brunet⁷².

Cette dernière partie propose trois propositions conclusives.

- **L'approche « catégorielle » n'est pas dominante loin de là.** Les villes moyennes existent comme catégorie de lecture de l'organisation territoriale (sauf en Angleterre) mais sont généralement appréhendées en Allemagne, Angleterre et Italie dans leur contexte géographique, économique et social, et non seulement sous le critère d'une catégorie définie par des seuils de population.

71 L. VADELORGE, « Les villes moyennes ont une histoire », *L'information géographique*, vol. 77, 2013, p. 29-44

72 R. BRUNET, *Territoires de France et d'Europe: raisons de géographe*, Paris, France, Belin, 1997

- **L'appréhension des « villes moyennes », notamment en Italie et en Allemagne est d'une manière générale plutôt positive**, voire très positive.
- **Hormis l'Allemagne** (et encore, on l'a vu, le programme dit *Stadtumbau* ne cible pas explicitement les villes moyennes), **il n'existe pas de politique clairement ciblée en direction de cette catégorie, ni en Italie, ni en Angleterre**. Il existe néanmoins des politiques nationales qui, de fait, s'adressent aux villes moyennes. Celles-ci se fondent bien plus souvent sur des logiques de marché et s'adressent plus clairement à des enjeux économiques dans les pays voisins, à la différence des stratégies françaises qui, depuis le début des années 1970, visent surtout le cadre et la qualité de vie.

Dans un deuxième temps, nous tenterons des hypothèses explicatives de ces constats.

LES CONSTATS DE L'APPROCHE COMPARATIVE : LES VILLES MOYENNES N'EXISTENT PAS PARTOUT DE LA MÊME MANIÈRE ET N'ONT PAS LA MÊME RÉSONANCE SYMBOLIQUE ET POLITIQUE

Approche catégorielle vs approche géographique

La notion de ville moyenne n'est pas utilisée systématiquement dans les trois pays. Si l'Allemagne connaît des *Mittelstädten* et l'Italie des *Città medie*, cette catégorie n'apparaît en tant que telle dans la géographie urbaine britannique. D'une manière générale, la question de l'armature et de la hiérarchie urbaine est moins présente dans les pays voisins, du moins dans les représentations.

Les trois pays partagent, en revanche, une double lecture géographique, à la fois micro et macro locale :

Les points et les systèmes

Dans les trois pays, l'approche des « villes moyennes » ou de leur équivalent ne se limite jamais à la commune, mais toujours (ou la plupart du temps) s'inscrit dans une lecture de système urbain : *sisteme locale* en Italie (qui correspondent peu ou prou à nos bassins d'emploi), *Metropolregionen* (Régions métropolitaines) en Allemagne, ou *Market Towns* en Angleterre. Ainsi, le plus souvent, la ville n'est jamais envisagée de manière isolée, mais elle est inscrite dans un réseau d'interdépendances fonctionnelles (tissu économique, relations domicile-travail, répartition des fonctions métropolitaines, etc.).

Cette approche n'est pas absente, bien entendu, dans les travaux français. Laurent Daveziez et Magali Talandier insistent sur les « systèmes productivo-résidentiel⁷³ », de nombreux chercheurs de l'équipe Géographe-Cités⁷⁴ mettent en évidence des systèmes urbains, et la DATAR avait tenté de promouvoir des « réseaux de ville⁷⁵ ». Rappelons aussi que, dans la politique des métropoles d'équilibre au cours des années 1960, trois d'entre elles étaient en fait ce que les Allemands appellent des régions métropolitaines (Metz-Nancy-Thionville, Lyon-Grenoble-St Etienne, Nantes-St Nazaire). Mentionnons enfin que, dans une livraison récente, le Commissariat général à l'égalité des territoires propose une lecture régionalisée de l'espace national⁷⁶. Mais le plus souvent, au stade de l'affichage politique, la catégorie prend le pas sur la lecture systémique, au risque de la déterritorialisation.

Des lectures régionalisées des territoires nationaux

Dans les trois pays voisins, une lecture macro-régionale du territoire national s'est imposée, qui apporte une dimension supplémentaire à la mise en système des villes moyennes.

En Allemagne, la réunification a imposé par force, une lecture très dichotomique du territoire national, dans la mesure où c'est le « rétrécissement » des villes moyennes de l'Est qui a imposé la question des villes moyennes sur l'agenda politique. Peu à peu, cependant, à cette division Est-Ouest se superpose une division Nord-Sud, du fait de la crise persistante des villes des vieux bassins industriels et de quelques cités d'Allemagne du Nord. Les experts comme les acteurs ont donc largement intégré cette grille, qui est déterminante notamment pour les programmes de régénération urbaine. La loi de 2016 d'aménagement du territoire propose un schéma stratégique de compétitivité du territoire national

73 L. DAVEZIEZ et M. TALANDIER, *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels: territoires productifs, territoires résidentiels, quelles interactions ?*, Paris, France, La Documentation française : CGET, 2014

74 S. BERROIR et al., « Les systèmes urbains français : une approche relationnelle », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 6 février 2017

75 F. TESSON, « Les Expériences françaises de réseaux de villes : des dynamiques pour de nouveaux territoires », *Flux*, vol. 13, no 27, 1997, p. 25-40

76 CGET, *Rapport sur la cohésion des territoires*, Paris, 2018

fondé sur 14 espaces « d'intégration métropolitaine⁷⁷ », qui ne sont pas, à vrai dire, très éloignés dans leur conception des systèmes urbains de Nadine Cattani ou des systèmes productivo-résidentiels de Laurent Davezies et Magali Talandier, à la différence qu'il s'agit là d'un schéma national stratégique.

En Angleterre, même si l'approche régionale a moins d'ampleur qu'en Allemagne, la division Nord-Sud (en fait, entre le grand bassin de Londres et le reste du pays) s'impose comme une évidence aux yeux des acteurs comme des experts. Ceci n'empêche pas des approches plus fines. On trouve par exemple cette distinction entre :

- Les villes petites et moyennes du Sud-Est anglaises englobées dans la dynamique métropolitaine britannique ;
- Les petites villes à la traîne dans l'archipel des Midlands et du Nord ;
- Les petites villes des périphéries rurales de l'Ouest et du Nord, dont les dynamiques de développement sont diversifiées en raison de leur connexion à Londres et/ou aux villes principales.

En Italie, l'Institut statistique national propose une lecture du territoire national fondée sur une combinaison ville/territoire⁷⁸ :

- Les espaces du Nord et du Centre structurés par des grandes villes ;
- L'espace nord-est de la ville diffuse ;
- Le cœur vert des Alpes et des Apennins ;
- L'espace structuré par les centres urbains méridionaux ;
- Les territoires en grande difficulté ;
- Le Midi (*Mezzogiorno*) intérieur ;
- L'autre Sud.

⁷⁷ *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*, Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016, s. l., 2016

⁷⁸ Italstat, 2017, *Luoghi, Città, territorio : struttura et dinamiche di sviluppo*

Chaque type correspond à une forme particulière de la relation ville-territoire, en raison de la taille, de la densité et des fonctions respectives exercées par les villes et leur territoire (système locale). Il permet de dépasser la lecture Nord/Sud, longtemps dominante. Celle-ci se marque encore fortement dans certains indicateurs macroéconomiques et sociaux, mais se fragmente sous l'effet de dynamiques différenciées qui déconstruisent l'image massive d'un Sud perpétuellement assisté.

Cette différence notable d'avec l'approche française, où la lecture stratifiée continue de dominer, en dépit des analyses systémiques et fonctionnelles, correspond sans doute à deux caractéristiques que ces pays partagent. Du fait d'une densité en moyenne deux fois plus élevée chez nos trois voisins, la « ville moyenne isolée » est un cas relativement rare, alors qu'en France, la préfecture d'un département rural apparaît comme l'archétype de la ville moyenne. Dans les trois pays voisins, la plupart des villes moyennes fonctionnent en grappe ou en réseau et entretiennent des relations étroites avec les grandes villes ; les phénomènes de conurbation sont plus fréquents qu'en France, du fait notamment de la dispersion de son peuplement. D'autre part, les trois pays voisins partagent une lecture régionalisée des dynamiques spatiales bien plus affirmée qu'en France (malgré, ici encore, l'abondance des études qui tendent à différencier les espaces français) : division Est/Ouest en Allemagne et division Nord/Sud en Angleterre et en Italie. Cette lecture régionalisée se comprend sous deux rapports : d'une part, un rapport à l'histoire (histoire de l'unité italienne, histoire industrielle britannique, histoire de la réunification allemande) ; d'autre part, un rapport politique : les collectivités locales ne sont pas organisées par strates, ou du moins pas de manière aussi nette qu'en France où l'on trouve en plus de l'association des maires de France, l'association des métropoles (France Urbaine), l'association des villes moyennes, des petites villes, des communes rurales, etc.

Une appréhension généralement positive des fonctions et des dynamiques des villes moyennes

Bien que plusieurs travaux apportent des lectures plus nuancées⁷⁹, le point de vue sur l'armature urbaine française est dominé par la représentation de la fracture territoriale, qui oppose les grandes villes (dites « métropoles ») aux territoires périphériques (dont les

79 O. BOUBA-OLGA et al., *Dynamiques territoriales: éloge de la diversité*, Poitiers, France, Atlantique, éditions de L'Actualité scientifique Nouvelle-Aquitaine, 2017

villes moyennes)⁸⁰ .

Inversement, dans les trois autres pays, les villes moyennes sont plutôt synonymes de qualité de vie. Celles qui sont inscrites dans des systèmes métropolitains par exemple en ex-Allemagne de l'Ouest profitent apparemment de la dynamique de métropolisation ; les villes moyennes italiennes bénéficient d'une image de qualité de vie et de dynamisme économique. Si l'Angleterre n'utilise pas la catégorie ville moyenne, les petites villes (dites *market towns*) sont elles aussi synonyme de qualité de vie et de dynamisme démographique.

Pour mesurer ces effets d'image, il est intéressant de comparer les résultats des différents palmarès (ils sont innombrables) publiés dans chaque pays qui combinent des données relatives à la qualité de vie et à la dynamique économique.

Figure 17 – Comparaison des palmarès des villes en Allemagne, Angleterre, France, Italie en 2018

Allemagne ⁸¹		Angleterre ⁸²		France ⁸³		Italie ⁸⁴	
Villes	Population (b)	Villes	Population (b)	Villes	Population (b)	Villes	Population (b)
München	1 353 000	Waverley (a)	121 000	Nantes	286 370	Belluno	35 000
Heidelberg	125 000	Mole Valley(a)	85 000	Rennes	207 266	Aosta	34 000
Starnberg	23 148	Winchester(a)	107 000	Lyon	488 100	Sondrio	21 600
Potsdam	156 900	St Albans(a)	140 000	Grenoble	155 850	Bolzano	102 000
Garmisch-Partenkirchen	26 070	Chiltern(a)	95 000	Bordeaux	241 483	Trento	113 460
Miesbach (a)	100 000	South Oxfordshire(a)	139 000	Toulouse	446 883	Trieste	202 800
Oberallgäu (a)	150 000	Mid Sussex(a)	148 300	Annecy	50 380	Verbanò (a)	150 000
Tölz-Wolfrathausen (a)	124 000	East Hampshire(a)	120 000	Chambéry	57 490	Milano	1 243 200
Ulm	122 801	East Dumbartonshire(a)	106 000	Tours	135 000	Gorizia	35 247

(a) Population de l'arrondissement, du comté ou de la province

(b) Population de l'unité urbaine sauf (a)

80 C. GUILLUY, *La France périphérique: comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris, France, Flammarion, 2015

81 ZDF/Die Zeit, *Die Grosse Deutschland Studie*, 2018.

82 Legatum Institute, 2016, *The UK Prosperity Index*.

83 L'Express, « Le palmarès 2017 des villes où il fait bon travailler ».

84 Sole 24 Ore « Qualità della vita 2017 ».

Le palmarès allemand est le seul qui place en tête une très grande ville (Munich). Il est proche de la vision italienne qui inclut Milan dans son « Top Ten ». Les deux palmarès témoignent d'une extrême diversité. On y trouve aussi bien une métropole que des grandes villes (Trieste), des villes moyennes (Heidelberg, Ulm, Potsdam, Bolzano, Trento, Gorizia), des petites villes (Starnberg, Garmisch-Partenkirchen, Belluno, Aosta) et des territoires ruraux (Miesbach, Oberallgäu, Verbanò...).

L'Angleterre (en l'occurrence le Royaume-Uni) et la France adoptent un parti à la fois symétrique aux deux précédents et opposés entre eux. Symétriques : les deux palmarès sont très homogènes au sens où ils regroupent à peu près le même type d'espace ; opposés : le palmarès britannique privilégie systématiquement des districts ruraux (mais denses) sous influence des villes et articulés à une ville moyenne ou petite (typiquement les *market towns*) et le palmarès français ne prend en compte que des grandes villes, hormis deux villes moyennes (Annecy et Chambéry).

Ces classements n'ont bien sûr aucune valeur scientifique. Ils illustrent cependant des lectures différenciées du territoire. Si l'on accepte cette hypothèse, alors on peut considérer que les classements allemands et italiens révèlent une conception non hiérarchique de l'espace, que les Anglais affichent une préférence pour le rural (mais, du fait de la densité du pays, celui-ci n'est jamais éloigné des villes) et que le classement français se focalise sur les plus grandes villes, sans jamais mentionner un espace rural (pourquoi, par exemple, ne pas citer le Choletais comme espace propice aux affaires et à la qualité de vie ?)

L'autre élément révélateur de ces palmarès, qui confirme ce qui a été dit plus haut, est que tous prennent en considération autant des villes que des territoires, à l'exception du classement proposé par *L'Express*, qui ne prend en compte que les points et pas un espace.

Ici encore, la différence d'approche produit la différence de représentation. Il est évident que les villes moyennes françaises connaissent des trajectoires très différenciées selon la région dans laquelle elles se situent. Mais si une telle approche existe⁸⁵, elle ne domine ni les représentations, ni les politiques nationales. D'où la prééminence d'analyses « à la

85 A. BOUTET et al., *Regards croisés sur les villes moyennes: des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux*, Paris, France, la Documentation française, 2018

moyenne » de l'ensemble de la strate, qui ne permettent pas de déceler les spécificités régionales. Inversement, les trois autres pays mettent l'accent sur la situation géographique, et ne produisent pas, ou peu, d'analyses par strate de population. D'où une lecture nettement moins hiérarchique en Allemagne, Angleterre et Italie, et une vision positive des villes moyennes dès lors qu'elles participent d'espaces dynamiques.

DES POLITIQUES PUBLIQUES QUI INTÈGENT LA DIMENSION MARCHANDE ET ÉCONOMIQUE

Les politiques françaises en direction des villes moyennes se focalisent sur le cadre de vie et « l'attractivité » : espaces publics, qualité du logement, accessibilité, commerce. Les autres pays n'ont pas toujours de politique nationale ciblée « villes moyennes », mais il est possible de déceler cet objet à travers des politiques indirectes.

Ces politiques, directes ou indirectes, ont deux caractéristiques communes :

- lorsqu'elles existent, elles articulent étroitement aménagement du territoire et urbanisme ;
- qu'elles soient directes ou indirectes, elles s'appuient toutes sur une stratégie de marché.

Peu de politiques explicites

On ne trouvera nulle part les termes *Mittelstadt*, *città media*, *medium-size towns* dans les intitulés de politiques publiques nationales.

Ceci s'explique en Italie car, comme le fait remarquer l'OCDE, l'Italie n'a pas de politique urbaine. En dépit de la réforme de 2014, qui crée les *città metropolitane* par fusion des grandes villes et des provinces (départements), considérée comme un premier pas vers une stratégie urbaine nationale, ce sont les régions qui disposent de la quasi-totalité des compétences en matière de planification. En Allemagne, le programme *Stadtumbau* (2010) finance des opérations de régénération urbaine. Même si les opérations financées ciblent de fait des villes moyennes, ce programme s'adresse plus à des situations (villes industrielles qui rétrécissent) qu'à une catégorie ; il s'agit d'une politique conduite conjointement par l'Etat fédéral et les *Länder*. En Angleterre, on trouve trace d'une politique de ce type dans le dispositif *Market Town Initiative* (2002-2005), qui vise à inciter les petites

villes du monde rural à muscler leur rôle de centre de services et place de marché pour leur environnement.

Il existe en revanche des ensembles de politiques publiques nationale ou régionales qui ont des impacts importants sur les villes moyennes, dont on peut donner quelques exemples.

En Italie, par exemple, les stratégies nationales et régionales pour le développement des districts industriels sont de fait centrées sur les villes moyennes qui accueillent, plus souvent que les grandes villes, les écosystèmes de PME spécialisés. Il existe en effet, une corrélation étroite entre les phénomènes districaux et le modèle de la ville moyenne italienne, où l'entreprise est considérée comme l'une des formes légitimes de l'organisation sociale et civique (Région Toscane).

En Allemagne, au sein des espaces d'intégration métropolitaine, on voit émerger des formes de gouvernance interterritoriale, aux configurations variables mais qui, à l'instar de nos « pôles métropolitains » intègrent l'ensemble des territoires (grandes, moyennes et petites villes). Ces instances de gouvernance régionales visent des objectifs très variables : il peut s'agir de syndicats de transports à l'échelle de la région urbaine (comme en Ile-de-France), d'association de développement économique comme l'association Rhein-Neckar, ou de syndicats mixtes d'aménagement (regroupant le *Land* et les collectivités territoriales) comme dans la région urbaine de Leipzig, ou même de réseaux de villes pour la coordination des politiques du logement, comme autour de Munich.

Des stratégies sous-tendues par une logique économique

Qu'elles soient directes ou indirectes, explicites ou implicites, ces politiques qui transforment les villes moyennes ont deux caractéristiques communes, que l'on peut retrouver, avec des nuances, dans les trois pays.

La première caractéristique procède de la volonté politique (et donc la fabrication des instruments *ad hoc*) de relier aménagement et urbanisme. Les politiques anglaises de « ceinture verte » et de *Urban Containment* par exemple sont à la fois des politiques d'aménagement national et des politiques d'urbanisme, qui ont pour effet de concentrer la population et les activités dans les villes, et particulièrement les petites villes des cein-

tures vertes, qui bénéficient ainsi d'un « monopole de localité »⁸⁶ .

La législation allemande sur le commerce, appliquée différemment selon les *Länder*, bloque en partie le développement de grandes surfaces et de zones commerciales périphériques, en dressant une liste limitative des biens et des services qui peuvent être vendus en dehors ou à la périphérie du pôle urbain. Dès lors, cette législation a des effets très positifs sur le maintien du commerce dans les centres des villes moyennes.

En Italie, ce sont les villes moyennes elles-mêmes, aidées parfois par les provinces, qui conduisent des politiques actives pour le maintien des activités et des commerces dans les centres des villes moyennes. Malgré l'impuissance de la planification provinciale et régionale à limiter l'urbain diffus, les petites villes et les villes moyennes conservent des centres vivants ; elles sont aussi souvent des foyers d'innovation (politique des temps, *città slow*, gestion collective des « communs », ...).

La deuxième caractéristique de ces politiques est leur dimension économique. Elles procèdent toutes d'une manière ou d'une autre d'une stratégie économique. La logique anglaise de concentration des populations dans les petites villes et les villes moyennes s'appuie sur l'hypothèse qu'une plus grande densité produit des effets de seuil qui favorisent en retour le maintien et le développement des services dans les villes. C'est en bloquant l'étalement urbain et la fragmentation dans les villages que l'on maintient à la fois les ceintures vertes et les fonctions de centralité dans les petites villes et les villes moyennes. La politique allemande de localisation des commerces et des services procède de fait de la même hypothèse.

La politique de *Stadtumbau* conduite d'abord en Allemagne de l'Est, puis étendue à l'ensemble du territoire allemand, a pu être interprétée dans un registre politique, puisqu'elle a contribué à faire disparaître les traces des grands ensembles d'Allemagne de l'Est (*Plattenbau*) construits dans la périphérie des villes moyennes. Mais, d'un point de vue stratégique, il s'agissait avant tout, face au rétrécissement démographique, de mettre en œuvre deux logiques économiques : d'une part, dès l'origine, un objectif de création de rareté sur le marché du logement, pour éviter un effondrement des prix et favoriser la reprise du

86 P. AYDALOT, *Économie régionale et urbaine*, Paris, France, Économica, 1985

marché dans les centres anciens patrimoniaux ; d'autre part, intégrer l'économie urbaine dans le rétrécissement de la ville, en adaptant la taille et le fonctionnement des réseaux (voirie, eau, assainissement, énergie, communications). Sans être une totale réussite, lorsqu'elle s'est accompagnée d'investissements massifs dans la modernisation de l'industrie, cette politique a eu des effets positifs sur le marché du logement et donc l'attractivité d'un certain nombre de villes.

La politique des districts industriels italiens est à la fois économique et urbaine dès lors qu'elle vise à développer, dans les villes moyennes et leur « système local » la densité des entreprises spécialisées, avec les services nécessaires : formations professionnelles, relations avec les centres de recherche, services communs de promotion, etc.

Au total, hormis l'exception (de taille) de la politique allemande de régénération urbaine, les actions conduites par les gouvernements en direction des villes moyennes visent peu leur dimension morphologique (espaces publics, équipements, circulation, etc.). Il s'agit plus d'actions indirectes qui engendrent des effets structurants sur les villes elles-mêmes (concentration, maintien des commerces, développement économique.)

QUELQUES HYPOTHÈSES EXPLICATIVES

La densité

Au regard de ses voisins, la France est un pays peu peuplé, dont la densité moyenne est très faible (110 habitants au km² contre plus de 200 en Allemagne et en Italie et 400 en Angleterre).

Dans ces contextes, les villes moyennes isolées, faiblement intégrées dans des systèmes urbains, sont un cas rare, alors qu'en France il s'agit d'une figure emblématique. Dès lors, l'approche française par catégorie se comprend, car il n'est pas toujours possible, en dépit de certaines tentatives (politique des réseaux de ville) d'inscrire les villes moyennes dans des réseaux de relations avec d'autres villes en regard desquelles elles pourraient apporter des fonctions et des aménités particulières.

Inversement, dans les pays voisins, les villes moyennes sont intégrées dans de tels réseaux, ce qui a deux conséquences. D'une part, le dialogue inter-territorial est installé depuis plus longtemps qu'en France et, s'il n'efface pas les concurrences, constitue un

socle de coopérations. D'autre part, l'intégration économique et sociale est plus forte dans des régions urbaines interconnectées. Ce qui explique largement que les approches allemande, italienne et anglaise se fondent plus sur la géographie (le territoire, le système) que sur la catégorie (le lieu).

Enfin, dans les pays de forte densité, la hiérarchie urbaine est moins marquée. Ainsi, la polarisation des fonctions supérieures est-elle moins affirmée, notamment en Allemagne et en Italie, qu'en France. D'où ceci que la distinction fonctionnelle entre grandes villes et villes moyennes est moins nette : nombreuses sont les villes moyennes dans lesquelles se trouvent des fonctions supérieures (l'enseignement supérieur et la recherche par exemple, mais aussi le siège d'entreprises de classe mondiale).

Par ailleurs, en Allemagne et en Italie, le système productif est bien plus décentralisé qu'en France. Aux *Mittelstände* allemandes répondent les districts industriels en Italie. Le capital est plus enraciné localement, ce qui donne aux villes moyennes une consistance qui leur permet d'entrer plus facilement en relation de réciprocité avec des grandes villes ou entre elles. Le contraste est fort, il est vrai, avec l'Angleterre, du fait de l'hyper-dominance londonienne. Celle-ci n'empêche pas cependant, à la différence de Paris, que les villes moyennes du bassin de Londres se portent en général bien mieux que celles du bassin parisien. Cette différence mériterait d'ailleurs d'être mieux étudiée.

Le compromis local/national

Le régime du partage des pouvoirs entre le niveau national et les niveaux locaux est extrêmement variable d'un pays à l'autre. En Italie et en Allemagne, les collectivités territoriales sont protégées par la constitution, ce qui n'est pas le cas en Angleterre, où le statut des collectivités locales relève d'une loi ordinaire. De même, le régime de la fiscalité locale est extrêmement hétérogène : très largement contrôlé par l'Etat central (de 80% des recettes en Allemagne à 90% en Angleterre), il est plus partagé en Italie. Cependant, dans les trois cas, sur le plan politique, le pouvoir local et le pouvoir national paraissent moins imbriqués qu'en France. Dans ce dernier pays, jusqu'aux récentes réformes, le cumul des mandats était la règle et le passage par un mandat local était une étape nécessaire du cursus honorum. Ce n'est le cas ni en Italie (Matteo Renzi fait figure d'exception), ni en Allemagne (l'exception, ici, est Konrad Adenauer), encore moins en Angleterre, où les circuits local et

national sont rigoureusement séparés⁸⁷. Enfin, dans les cas Allemand et Italien, les politiques urbaines et d'aménagement sont très largement partagées entre l'échelon national et l'échelon régional.

Ces deux derniers points expliquent peut-être en partie pourquoi les politiques nationales paraissent globalement moins ciblées par catégories et peuvent plus librement s'appuyer sur une stratégie différenciée en fonction des Régions. D'une part parce que, la structure fédérale ou quasi fédérale de l'Italie et de l'Allemagne inscrit la différenciation territoriale dans la culture politique ; d'autre part, dans le cas de l'Angleterre, parce que le gouvernement central n'est absolument pas lié aux pouvoirs locaux ; enfin, parce que dans le cas de l'Allemagne (pour 80%) et de l'Angleterre (pour 70%) les finances locales dépendent du gouvernement national sous la forme de dotations. Les gouvernements ont donc vraisemblablement les mains plus libres pour définir des territoires cibles, que dans le cas français où il apparaît plus difficile de justifier des inégalités de traitement régionalisées, d'où le recours à la catégorie et au zonage.

La spécificité des villes moyennes françaises

Au-delà de ces différences structurelles, il semble que les villes moyennes isolées soient, en France dans une situation très spécifique en regard de ce qui se passe dans les pays voisins. Elles se trouvent en effet à la confluence de trois crises qui chacune interroge de manière différente les politiques nationales et locales.

87 Julien Navarro fournit des statistiques très éclairantes. Parmi les députés du Bundestag en 2008, 24 % des députés cumulent avec une fonction élective locale, mais seulement 1,6 %, soit 10, avec une fonction de maire. Les autres sont conseillers d'une commune ou d'un Kreis. En Italie en 2009, 7 % des députés exercent un mandat local, dont 4% en tant que maire. Au Royaume-Uni, à la chambre des communes en 2009, 9 députés sur 650 cumulent, pour siéger également à l'Assemblée d'Irlande du Nord. En 2013, en France, 81,1% des députés cumulent un mandat local, dont 40,2 % avec un mandat de maire et 2,6 % avec la présidence d'un exécutif départemental ou régional. Si la situation a changé en France suite à la loi de 2014 et aux élections de 2017, il faudra observer ses effets dans le temps, au regard des pratiques car le cumul avec une fonction locale non exécutive est toujours possible. J. NAVARRO, « Le cumul des mandats en Europe : l'exception française à l'épreuve de la comparaison », dans P. Demaye-Simoni (éd.), *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions: regards sur les lois ordinaire et organique du 14 février 2014*, Arras, France, Artois presses université, 2016

La première crise est territoriale. Elle touche non pas une strate urbaine, celle des villes moyennes, mais ce que la Datar appelait la « diagonale du vide » et qui s'est aujourd'hui concentrée au nord-est de la France. Elle affecte aussi bien les villes moyennes que les plus grandes et les métropoles, de Lille à Strasbourg en passant par Reims. Cette crise est celle des territoires de vieille industrie et de la ruralité vieillissante. Elle appelle plutôt à des politiques ciblées régionalement.

La seconde est urbaine et concerne non pas les aires urbaines moyennes – qui peuvent souvent être en croissance – mais leurs villes centres. Il s'agit, pourrait-on dire d'une « panne de marché » marquée par une absence simultanée d'offre et de demande pour habiter ces centres villes, à la différence des plus grandes villes où la pression sociale pour habiter les centres est manifeste. Elle est liée certes à l'obsolescence de l'habitat dans les cœurs de ville, mais aussi à l'étalement urbain qui s'est intensifié autour des villes moyennes dans les dernières années. Elle appelle plutôt à des politiques de régénération, mais aussi à un contrôle plus rigoureux de l'utilisation des sols.

La troisième crise est économique. Il s'agit de la bulle immobilière et financière autour du commerce⁸⁸, engendrée par la convergence d'intérêts entre les élus locaux et les grandes enseignes qui, si elle se manifeste de façon exacerbée pour l'instant dans les villes moyennes concerne aussi les grandes villes et au premier chef la région parisienne. Elle appelle plutôt à une régulation nationale et locale de la fonction commerciale, autant dans ses implications économiques que dans ses impacts sur l'espace.

Nulle part, dans les autres pays se retrouve une telle convergence : dans les trois pays, la fonction commerciale est bien plus régulée qu'en France et l'on ne retrouve pas au même degré l'enjeu de concurrence entre les villes centres et leur périphérie ; si l'Italie n'a pas échappé au phénomène d'étalement urbain, notamment en Lombardie et en Vénétie, les centres des villes demeurent attractifs et souvent le marché du logement reste soutenu. La politique nationale de ceinture verte protège les villes moyennes britanniques de l'évidement « par le bas ». La stratégie nationale allemande de « concentration décentralisée » a un impact similaire sur les villes moyennes allemandes.

88 X. DESJARDINS et M. LOISEL, « Repenser la planification commerciale à l'heure d'Amazon », *Urbanisme*, n° 408, 2018, p. 46-49

Sans doute que, au-delà de la catégorie, la crise des villes moyennes isolée en France est-elle le symptôme de l'essoufflement de logiques nationales qui atteignent, aujourd'hui leur limite en termes de soutenabilité. C'est sans doute pour cela que la crise des villes moyenne est un révélateur de questions plus graves que la seule obsolescence des centres villes.

ARTICLES, DOCUMENTS ET OUVRAGES CONSULTÉS

ALLULLI Massimo et Walter TORTORELLA, « Cities in search of Policy. The urban issue in the Italian National Political Agenda », *Métropoles*, n° 12, 1^{er} mai 2013 (en ligne : <http://journals.openedition.org/metropoles/4654>, consulté le 27 mars 2019).

ALONSO William, « Urban Zero Population Growth », *Daedalus*, vol. 102, n° 4, 1973, p. 191-206.

AYDALOT Philippe, *Économie régionale et urbaine*, Paris, France, Économica, 1985.

BAGNASCO Arnaldo, *Tre Italia: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Italie, Il Mulino, 1977.

BARATTUCCI Chiara, *Urbanisations dispersées: interprétations/actions : France et Italie 1950-2000*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2006.

BARON Myriam, « La formation supérieure en régions (France) », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 23 juin 2004 (DOI : 10.4000/cybergeo.2575, consulté le 29 mars 2019).

BAUCIRE Francis, Ludovic CHALONGE et Xavier DESJARDINS, « Un déclin en trompe-l'oeil ? », *Urbanisme*, Ces villes qu'ont dit moyennes, n° 403, Hiver 2016, p. 30-34.

BECATTINI Giacomo, « Dal "settore" industrielle al "distretto" industriale. Alcune considerazioni sull'unità d'indagine dell'economia industriale », *Revista di economia e politica industriale*, 1979.

BERROIR Sandrine, Nadine CATTAN, Frédéric DOBRUSZKES, Marianne GUÉROIS, Fabien PAULUS et Céline VACCHIANI-MARCUZZO, « Les systèmes urbains français : une approche relationnelle », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 6 février 2017 (DOI : 10.4000/cybergeo.27945, consulté le 29 mars 2019).

BOUBA-OLGA Olivier, Pascal CHAUCHEFOIN, Héloïse CHIRON et Marie FERRU, *Dynamiques territoriales: éloge de la diversité*, Poitiers, France, Atlantique, éditions de L'Actualité scientifique Nouvelle-Aquitaine, 2017.

BOUTET Annabelle, Marie ABOULKER, Stéphane CORDOBES et Damien KACZA, *Regards croisés sur les villes moyennes: des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux*, Paris, France, la Documentation française, 2018.

BRETAGNOLLE A., M. GUÉROIS, H. MATHIAN et A. PAVARD, *UMZ: a data base now operational*

for urban studies (M4D improvements), Technical report, 30 June, 2014.

BRUNET Roger, *Territoires de France et d'Europe: raisons de géographe*, Paris, France, Belin, 1997.

CAMPANELLA Edoardo, « Così le città italiane possono scommettere sul loro futuro - », *Il Sole 24 Ore*, 13 juin 2018 (en ligne : <https://www.ilssole24ore.com/art/commenti-e-idee/2018-06-12/cosi-citta-italiane-possono-scommettere-loro-futuro-215533.shtml?uuid=AEJULv4E>, consulté le 27 mars 2019).

CGET, *Rapport sur la cohésion des territoires*, Paris, 2018.

CHAMPION A G, « Population Change and Migration in Britain since 1981: Evidence for Continuing Deconcentration », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 26, n° 10, 1^{er} octobre 1994, p. 1501-1520.

CHARMES Eric, *La revanche des villages - Essai sur la France périurbaine*, Paris, France, Le Seuil, 2019.

CHRISTINE Hannemann, « Schrumpfende Städte in Ostdeutschland - Ursache und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum | APuZ », sur *bbp.de*, <http://www.bbp.de/apuz/27519/schrumpfende-staedte-in-ostdeutschland-ursache-und-folgen-einer-stadtentwicklung-ohne-wirtschaftswachstum>, 2003, consulté le 27 mars 2019.

COUNTRYSIDE AGENCY, *Assessment of the Market Towns Initiative*, 2004.

CULLINGWORTH John Barry, Vincent NADIN et Trevor HART, *Town and country planning in the UK*, London, 2015.

DAVEZIES Laurent et Magali TALANDIER, *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels: territoires productifs, territoires résidentiels, quelles interactions ?*, Paris, France, La Documentation française : CGET, 2014.

DE GASPÉRIN Axelle, « Rénovation et réhabilitation des grands ensembles dans les nouveaux Länder : quel avenir pour la ville socialiste ? », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 46, vol. 46 / 3-4, 1^{er} juin 2006 (en ligne : <http://journals.openedition.org/rge/1469>, consulté le 27 mars 2019).

DELPIROU Aurélien et Dominique RIVIÈRE, « Réseau urbain et métropolisation en Italie : héritages et dynamiques », *Géoconfluences*, 2013 (en ligne : <http://geoconfluences.ens>

lyon.fr/, consulté le 27 mars 2019).

DEMAZIÈRE Christophe, « Le traitement des petites et moyennes villes par les études urbaines », *Espaces et sociétés*, n° 168-169, n° 1, 28 mars 2017, p. 17-32.

DEMBSKI Sebastian, « Structure and imagination of changing cities: Manchester, Liverpool and the spatial in-between », *Urban Studies*, vol. 52, n° 9, 2014.

DEMBSKI Sebastian, Andreas Schulze BÄING et Olivier SYKES, « What about the Urban Periphery? The Effects of the Urban Renaissance in the Mersey Belt », *Comparative Population Studies*, vol. 42, n° 1, 24 novembre 2017 (en ligne : <http://www.comparativepopulationstudies.de/index.php/CPoS/article/view/260>, consulté le 5 avril 2019).

DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD & RURAL AFFAIRS, *Rural White Paper - Our Countryside - The Future - A Fair Deal for Rural England*, 2000.

DESJARDINS Xavier, *L'aménagement du territoire*, Malakoff, France, Armand Colin, 2017.

DESJARDINS Xavier et Manon LOISEL, « Repenser la planification commerciale à l'heure d'Amazon », *Urbanisme*, n° 408, 2018, p. 46-49.

DORMOIS Rémi et Sylvie FOL, « La décroissance urbaine en France : une mise à l'agenda difficile », *Métropolitiques*, 2017 (en ligne : <https://www.metropolitiques.eu/La-decroissance-urbaine-en-France.html>, consulté le 15 mars 2019).

FÉRÉROL Marie-Ève, « Les petites villes des espaces interstitiels et l'industrie : un couple indissociable ?. L'exemple du sud Massif Central », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning*, n° 23-24, 30 novembre 2014, p. 15-27.

FLORENTIN Daniel, « Les impensés de la rénovation urbaine allemande : l'émergence de la question infrastructurelle dans Stadtumbau Ost », *Bulletin de l'association de géographes français. Géographies*, vol. 93, n° 93-2, 1^{er} juin 2016, p. 182-200.

FLORENTIN Daniel, Sylvie FOL et Hélène ROTH, « La "Stadtschrumpfung" ou "rétrécissement urbain" en Allemagne : un champ de recherche émergent », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 26 mars 2009 (DOI : 10.4000/cybergeo.22123, consulté le 27 mars 2019).

GAUDIN Solène, *Villes moyennes et rénovation urbaine : discours et actions d'une transac-*

tion spatiale : exemples pris en Bretagne, thèse, Rennes 2, 2013.

GUÉROIS Marianne, Anne BRETAGNOLLE, Antonin PAVARD, Paul GOURDON et Natalia ZDANOWSKA, « A harmonized database to follow the demographic trajectories of European cities, the TRADEVE database (Demographic Trajectories of European Cities) », *Cybergeo : European Journal of Geography*, document 892, 12 avril 2019 (en ligne : <https://journals.openedition.org/cybergeo/32077>, consulté le 25 juin 2019).

GUILLUY Christophe, *La France périphérique: comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris, France, Flammarion, 2015.

HALBERT Ludovic et Kathy PAIN, « Services globaux, géographies locales : les services aux entreprises dans les métropoles de Londres et Paris », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 19 novembre 2010 (DOI : 10.4000/cybergeo.23337, consulté le 5 avril 2019).

HALL Peter, *Good cities, better lives: how Europe discovered the lost art of urbanism*, London, Routledge, 2014.

HALL Peter, P. GRACEY et R. DREWETT, *The containment of urban England*, London, 1973, 2 vol.

HALL Peter et Mark TEWDR-JONES, *Urban and regional planning*, 5th éd., London, Routledge, 2010.

HOWARD Ebenezer, *To-morrow: a peaceful path to real reform*, London, 2003.

IL SECOLO (JOURNAL), « Le cento città d'Italia illustrate », 1924 1929, consulté le 27 mars 2019.

INDOVINA Francesco, « La città diffusa. Che cos'è e come si governa », *Daest-IUAV, Venezia*, 1999.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *I distretti industriali*, 2015.

JOUSSEAUME Valérie et Magali TALANDIER, « Bourgs-centres et petites villes en France. Méthode pour une base harmonisée de l'armature urbaine française », *Territoire en mouvement*, n° 32, 14 décembre 2016 (DOI : 10.4000/tem.3887, consulté le 15 mars 2019).

KRUGMAN Paul, « On the number and location of cities », *European Economic Review*, vol. 37, n° 2-3, 1993, p. 293-298.

LABORIE Jean-Paul, *Les petites villes*, Paris, France, Éditions du C.N.R.S., 1979.

MARIOTTI Alessia et Paolo MOLINARI, « Quand l'Italie délimite les systèmes locaux du travail et légifère sur les districts », *Méditerranée. Revue géographique des pays méditerranéens / Journal of Mediterranean geography*, n° 106, 1^{er} janvier 2006, p. 65-72.

MÜNTER Angelika et Franck OSTERHAGE, « Trend Reurbanisierung ? Analyse der Binnenwanderungen in Deutschland, 2006 bis 2015 », Bertelsmann Stiftung, 2018.

NAVARRO Aurore, « Slow Food, retour sur le succès d'une association italienne devenue internationale », *Pour*, N° 215-216, n° 3, 2012, p. 355-360.

NAVARRO Julien, « Le cumul des mandats en Europe : l'exception française à l'épreuve de la comparaison », dans Patricia Demaye-Simoni (éd.), *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions: regards sur les lois ordinaire et organique du 14 février 2014*, Arras, France, Artois presses université, 2016.

NURSE Alexandre, Chia-Lin CHEN et Xavier DESJARDINS, « The Northern Powerhouse: a comparative perspective », *Town Planning Review*, vol. 88, n° 4, 2017, p. 383-400.

OECD, *National Urban Policy in OECD Countries*, 2017.

OZOUF-MARIGNIER Marie-Vic, *La formation des départements: la représentation du territoire français à la fin du 18e siècle*, Paris, France, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1992.

PERSYN Nicolas, *Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : outils et pratiques en agglomérations moyennes*, thèse, Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne, 2014.

PIRON Michel, *Rapport de M. Michel Piron sur l'urbanisme commercial*, Assemblée nationale, 2010.

POWE Neil A. et Trevor HART, *Planning for small town change*, Routledge, New-York London, 2017.

POWE Neil A. et Trevor HART, « Housing development and small town residential desirability: Valued aspects, resident attitudes and growth management », *The Town Planning Review*, vol. 82, n° 3, 2011, p. 317-340. JSTOR.

POWE Neil A., Trevor HART et David BEK, « Market Town Centres in England: Meeting the

Challenge of Maintaining their Contemporary Relevance », *Planning Practice & Research*, vol. 24, 2009, p. 301-309.

POWE Neil et Trevor HART, « Market towns: understanding and maintaining functionality », *Town Planning Review*, vol. 79, n° 4, 1^{er} juillet 2008, p. 347-370.

PUMAIN Denise, Anne BRETAGNOLLE et Céline ROZENBLAT, « Croissance et sélection dans le système des villes européennes (1600-2000) », *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, vol. 26, n° 101-104, 1999, p. 105-134.

PUTNAM Robert D., Robert LEONARDI et Raffaella Y. NANETTI, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton, N.J., Etats-Unis d'Amérique, Princeton University Press, 1993.

ROUDIER Emilie, *Quand la ville moyenne entre en gare, des projets entre mimétisme métropolitain et recompositions territoriales*, Université Paris Est, 2019.

SANTAMARIA Frédéric, « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Norois*, n° 223, n° 2, 2012, p. 13-30.

SANTAMARIA Frédéric, « La notion de «ville moyenne» en France, en Espagne et au Royaume-Uni//The notion of « medium-sized town » in France, Spain and the United Kingdom », *Annales de géographie*, vol. 109, n° 613, 2000, p. 227-239.

SIEVERTS Thomas, *Entre-ville: une lecture de la Zwischenstadt*, Jean-Marc Deluze et Joël Vincent (trad.), Marseille, France, Éditions Parenthèses, DL 2004, 2004.

STURZAKER John et Ian MELL, *Green Belts: Past; present; future?*, Routledge, sans lieu, 2016.

TALANDIER Magali, *Un nouveau modèle de développement hors métropolisation. Le cas du monde rural français*, Paris 12, 2007.

TESSON Frédéric, « Les Expériences françaises de réseaux de villes : des dynamiques pour de nouveaux territoires », *Flux*, vol. 13, n° 27, 1997, p. 25-40.

URBAN@IT. CENTRO NAZIONALE STUDI POLITICHE URBANE, *Terzo rapporto sulle città. Mind the gap. Il distacco tra politiche e città* -, coll. « Libro - Il Mulino - Fuori collana | IBS », 2018.

VADELORGE Loïc, « Les villes moyennes ont une histoire », *L'information géographique*, vol. 77, 2013, p. 29-44.

Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016, sans lieu, 2016.

LES AUTEURS

Philippe Estèbe, diplômé de Sciences Po Paris et docteur en sciences politiques et en géographie, est directeur d'études dans la Coopérative Acadie depuis 1995 et a enseigné au CNAM et à Sciences Po.

Xavier Desjardins est professeur à Sorbonne Université et chercheur au sein du laboratoire ENEC. Ses travaux portent sur la planification territoriale et l'aménagement du territoire, le lien entre mobilités et territoires et les politiques locales, notamment dans les champs de l'habitat et des transports. Il est directeur d'études dans la Coopérative Acadie depuis 2016. Il a récemment publié *La métropole performative ? Cahiers du POPSU* en 2019, *L'aménagement du territoire* chez Armand Colin, *Mobilités et urbanisme* et *La ville prise aux mots* aux Editions de la Sorbonne, tous trois en 2017.

Géographe et diplômé de l'École d'Urbanisme de Paris, **Jules Peter-Jan** est chargé d'études chez Acadie depuis 2016. Il est notamment en charge des réalisations cartographiques et statistiques dans le cadre de missions de recherche-action, démarches prospectives et projets de territoire. Il est également intervenant dans le master « Métiers du politique et gouvernance territoriale » de Sciences Po Saint-Germain-en-Laye.

Les villes petites et moyennes sont l'objet, en France, de la sollicitude renouvelée des pouvoirs publics. Cette recherche, conduite avec des partenaires allemands, italiens et anglais, pose la question de l'existence de cette catégorie et de sa place dans les études et les politiques d'aménagement dans ces trois pays. Dans chaque pays, une catégorie « ville moyenne » est définie (*Mittlestadt*, *città media*, *medium-sized cities*), mais elle n'est déterminante ni dans les analyses géographiques, ni pour les politiques publiques. Lorsqu'elles sont identifiées, plutôt dans les médias que dans la production académique ou politique, les villes moyennes évoquent plus souvent la qualité de vie que la désertification, l'abandon ou le déclin. Pourquoi cette absence ? D'une part, la distribution des fonctions urbaines est, dans les pays voisins, moins indexée sur la taille des villes qu'en France ; d'autre part les politiques urbaines s'inscrivent dans des politiques nationales d'aménagement qui ciblent rarement une catégorie démographique particulière de villes. Rapport entre pouvoirs locaux et nationaux, densité et trajectoire des politiques locales d'urbanisme : ces trois éléments singularisent la question des villes moyennes en France.

Cet ouvrage s'inscrit dans le cadre de l'action de recherche « Les villes petites et moyennes dans la représentation et les stratégies d'aménagement territorial - Eclairages anglais, allemands et italiens sur le cas français ».



Organisme national de recherche et d'expérimentation sur l'urbanisme, la construction et l'architecture, le Plan Urbanisme Construction Architecture, PUCA, développe à la fois des programmes de recherche incitative, et des actions d'expérimentations. Il apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.