



DES VILLES EN DÉCROISSANCE : DE LA RECONNAISSANCE À L'ÉMERGENCE DE STRATÉGIES URBAINES ALTERNATIVES

| Synthèse du séminaire Altergrowth - 19 janvier 2018 |

DES VILLES EN DÉCROISSANCE : DE LA RECONNAISSANCE À L'ÉMERGENCE DE STRATÉGIES URBAINES ALTERNATIVES

| Synthèse du séminaire Altergrowth - 19 janvier 2018 |

■■■ Collection *Réflexions en partage*

Des villes en décroissance : de la reconnaissance à l'émergence de stratégies urbaines alternatives
Synthèse du séminaire Altergrowth - 19 janvier 2018

Plan Urbanisme Construction Architecture

Directrice de la publication : Hélène Peskine

Responsables de l'action : François Ménard, Bertrand Vallet

Chargée de valorisation : Bénédicte Bercovici

Synthèse rédigée par Claire-Marine Javary, Zélia Bobillier-Chaumont

PUCA

Ministère de la Transition écologique et solidaire / Ministère de la Cohésion des territoires

Arche Sud

92055 La Défense cedex

Collection Réflexions en partage

ISBN 978-2-11-138159-9 - ISSN en cours

mars 2018

Couverture : Cleveland, © Max Rousseau

SOMMAIRE

	Pages
Résumé	5
La décroissance urbaine au Plan Urbanisme Construction Architecture	7
Qu'est-ce qu'Altergrowth ?	9
Le séminaire Politiques alternatives de développement dans les villes en décroissance	11
RETOUR SUR LE PROGRAMME ALTERGROWTH : DU QUESTIONNEMENT AUX PREMIERS RÉSULTATS	13
MESURER LA DÉCROISSANCE URBAINE EN FRANCE	17
LA DÉCROISSANCE URBAINE ET LES POLITIQUES NATIONALES : DU PROCESSUS À LA MISE À L'AGENDA	23
MOBILISATIONS SOCIALES ET PARTICIPATION HABITANTE DANS LES VILLES EN DÉCROISSANCE	29

RÉSUMÉ

Les contextes de décroissance urbaine favorisent-ils l'émergence de politiques urbaines « alternatives » ? Telle était la question posée par les chercheurs du programme Altergrowth lors du séminaire du 19 janvier 2018 qui s'est tenu au ministère de la Transition écologique et solidaire/ministère de la Cohésion des territoires en présence de nombreux acteurs locaux et nationaux. La France se distingue très clairement de l'Allemagne et des États-Unis en ceci qu'il n'existe aucune politique publique de gestion de la « décroissance », bien que ce phénomène y soit très présent depuis quelques années. La mise à l'agenda de ce problème structurel – qui concerne près d'un tiers des aires urbaines en France – est encore relativement timide. Les stratégies mises en place dans ces villes en perte de population et de dynamisme économique sont le plus souvent tournées vers des objectifs d'attractivité territoriale et de retour à la croissance, au risque parfois de déstabiliser un peu plus ces territoires. La thématique de la décroissance, difficile à porter politiquement pour les élus locaux, peine à trouver sa place dans un contexte national centré sur l'accompagnement de la croissance et le renforcement des métropoles. Toutefois, ces contextes sont aussi souvent le terreau de politiques et de pratiques innovantes fondées sur une forte participation habitante et associative, notamment à travers la réappropriation des espaces vacants. L'analyse de trois cas de mobilisations sociales à **Grande-Synthe, Cleveland et Saint-Étienne** souligne ce dynamisme, tout en nuanciant l'hypothèse de départ : si ces initiatives constituent des expériences originales et participatives de développement urbain, elles ne sont pas à proprement parler des « alternatives », en cela qu'elles ne rompent pas totalement avec les objectifs de croissance.

LA DÉCROISSANCE URBAINE AU PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE

En introduction, Hélène PESKINE, secrétaire permanente du Plan urbanisme construction architecture, a souligné la diversité des termes permettant de décrire le phénomène urbain dont on parle : villes en décroissance, villes rétrécissantes, déclin urbain... Cette pluralité de désignation n'est pas neutre et véhicule des représentations et des rapports à l'action différents. Une ville rétrécissante peut être une ville plus intense, la déconstruction peut être synonyme de revitalisation, la décroissance peut signifier un retour au local et aux circuits courts... Cette journée est aussi l'occasion de réfléchir à la manière dont on parle de ce sujet. On le comprend avec ces premières réflexions : il est crucial de **partager ces questionnements avec les acteurs locaux, les décideurs publics et privés**. C'est le rôle du PUCA d'effectuer cette médiation.

Si l'on constate une attention présente aux « territoires en crise », le sujet de la décroissance urbaine – comprise comme un processus conjoint de déclin démographique et d'affaiblissement économique – n'a jamais été traitée frontalement au PUCA ni de manière aussi approfondie que dans le cadre de cette recherche ANR (Agence Nationale de la Recherche). De même, si le PUCA porte une attention à la sobriété et à la transition écologique, la décroissance en tant que projet n'a jamais été un objet formulé comme tel. Plusieurs actions lancées ces dernières années au PUCA ont toutefois abordé de manière incidente cette problématique :

- Le programme « Hors-champ de la production urbaine » qui s'intéressait à l'urbanisme transitoire. Une des recherches-actions portait d'ailleurs sur le travail mené par l'association Carton Plein, un travail d'animation et de gestion d'un espace vide, un interstice de 2000 m² au cœur de Saint-Étienne .
- Dans les travaux sur les politiques du logement, une attention particulière a été portée sur les enjeux spécifiques dans les villes moyennes et petites.
- D'une manière peut-être plus incidente, le séminaire « Avant et après le tourisme » a largement abordé la question de la déprise d'enclaves touristiques : que faire de ces lieux qui « sortent du tourisme » ?

- Enfin, le programme POPSU 3 qui est en cours de formalisation abordera directement la question des liens entre les métropoles et les « autres territoires ».

Le séminaire du 19 janvier 2018

Il s'agissait au cours de cette journée de restituer et de mettre en débat les premiers enseignements du projet de recherche Altergrowth auprès des villes partenaires, mais plus largement des professionnels intéressés par une meilleure compréhension des enjeux de la décroissance urbaine. L'objectif de ce projet de recherche est double :

- apporter des éléments de compréhension, y compris quantitatifs, sur un phénomène urbain faisant l'objet de nombreuses controverses, notamment autour des débats sur la « France périphérique » ou sur les liens entre les métropoles et le reste du territoire,
- identifier, en France et à l'étranger, des stratégies urbaines innovantes et « alternatives » mises en œuvre dans des contextes de crise.

Cette journée a suscité un intérêt important et a réuni près de 150 participants aux profils diversifiés : collectivités locales, chercheurs, administrations centrales, étudiants. Cela illustre la capacité du PUCA à faire partager des travaux de chercheurs avec des professionnels locaux, à croiser les regards. Ce séminaire, et plus largement ce travail de recherche permet, c'est en tous cas la conviction du PUCA, de montrer la valeur ajoutée d'une enquête pluridisciplinaire au long cours pour comprendre des phénomènes urbains parfois « silencieux » ou « à bas bruit » et imaginer des politiques publiques innovantes. C'est en ce sens qu'il est apparu « naturel » que le PUCA accueille et co-organise cette journée avec l'Université de Strasbourg et l'UMR SAGE (Sociétés, Acteurs, Gouvernement en Europe).

QU'EST-CE QU'ALTERGROWTH ?

Le projet Altergrowth, financé par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) pour la période 2014-2018, a abordé cette **question de la décroissance urbaine** dans une perspective comparée. Il cherche à analyser le phénomène de la décroissance urbaine au travers d'une double approche :

- une approche quantitative permettant de mesurer, décomposer et expliquer ce phénomène ;
- et une approche qualitative visant à comprendre comment les enjeux de la décroissance, suivant les contextes, sont construits socialement et politiquement, et quelles sont les réponses qui y sont apportées aux échelles nationales et locales.

La recherche a été menée par une équipe pluridisciplinaire (démographie, géographie, science politique, sociologie, urbanisme/aménagement).

Le projet est coordonné par Vincent BÉAL, Nicolas CAUCHI-DUVAL et Max ROUSSEAU. Il regroupe une quinzaine de chercheurs auxquels sont associés des étudiants de Master.

En savoir plus :

<https://alterpo.hypotheses.org/>

PROGRAMME DU SÉMINAIRE

POLITIQUES ALTERNATIVES DE DÉVELOPPEMENT DANS LES VILLES EN DÉCROISSANCE

19 JANVIER 2018, LA DÉFENSE

RETOUR SUR LE PROGRAMME ALTERGROWTH : DU QUESTIONNEMENT AUX PREMIERS RÉSULTATS

Vincent BÉAL, Université de Strasbourg, Laboratoire SAGE

LA DÉCROISSANCE URBAINE EN FRANCE : UNE APPROCHE QUANTITATIVE

Nicolas CAUCHI-DUVAL, Université de Strasbourg, Laboratoire SAGE
Mathilde RUDOLPH, Université de Strasbourg, Laboratoire SAGE

LA DÉCROISSANCE URBAINE ET LES POLITIQUES NATIONALES : DU PROCESSUS SILENCIEUX À LA MISE À L'AGENDA ?

Rémi DORMOIS, Université de Saint-Étienne, Laboratoire EVS
Sylvie FOL, Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, Laboratoire Géographie-Cités
Marie MONDAIN, Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, Laboratoire Géographie-Cités

MOBILISATIONS SOCIALES ET PARTICIPATION HABITANTE DANS LES VILLES EN DÉCROISSANCE

Louise CLOCHEY, Université de Strasbourg, Laboratoire SAGE
Christelle MOREL JOURNAL, Université Jean Monnet – Saint-Étienne, Laboratoire EVS
Max ROUSSEAU, CIRAD, Laboratoire Art-Dev
Valérie SALA PALA, Université Jean Monnet – Saint-Étienne, Laboratoire Triangle

RETOUR SUR LE PROGRAMME ALTERGROWTH : DU QUESTIONNEMENT AUX PREMIERS RÉSULTATS

Vincent BÉAL, sociologue au Laboratoire SAGE (Sociétés, Acteurs, Gouvernement en Europe) de l'Université de Strasbourg a retracé la genèse du programme de recherche Altergrowth en exposant son origine, ses postulats et sa méthode. Il a également saisi cette occasion pour nous livrer les premiers résultats issus de quatre années d'enquête sur un phénomène urbain qui était jusqu'alors « silencieux » pour reprendre son expression.

Le projet Altergrowth

Si les enjeux liés à la décroissance urbaine – comprise ici comme un processus de déclin structurel et multidimensionnel (pertes de population, vacance de logement, dévitalisation commerciale, paupérisation des centres, etc.) – sont aujourd'hui très présents dans le débat public, force est de constater que ce n'était pas le cas en 2013, année de lancement du programme de recherche Altergrowth. Le parti-pris initial des chercheurs fut de s'intéresser à ces questions en adoptant une démarche comparative. Il s'agissait donc d'analyser la situation française au regard d'autres contextes nationaux (Allemagne, États-Unis) dans lesquels la thématique de la décroissance, reconnue depuis plus longtemps, avait déjà donné lieu à la mise en place de politiques publiques spécifiques.

Première étape de ce programme de recherche : il a fallu comprendre les processus de décroissance, c'est-à-dire les mesurer grâce à l'analyse de données quantitatives. Dans un second temps, l'équipe a identifié les dynamiques de la mise à l'agenda de ces problèmes et leur traduction en politiques publiques pour enfin analyser les modes de gouvernances et outils de ces politiques urbaines menées en contexte de décroissance.

À travers la comparaison de plusieurs cas d'étude (Halle et Goslar en Allemagne, Cleveland aux États-Unis, Dunkerque-Grande Synthe, Vitry-le François, Saint-Étienne, Belfort-Montbéliard en France) les chercheurs ont tenté de répondre à une question centrale : **les contextes de décroissance constituent-ils un terreau fertile pour l'émergence de politiques urbaines alternatives ?** Revenons sur les termes de ce qui est devenu l'hypothèse principale de ce programme de recherche.

Qu'est-ce qu'un contexte de décroissance ?

Lorsqu'on parle de décroissance urbaine, cela évoque d'abord un ensemble de problèmes et/ou contraintes pour les acteurs locaux : dévalorisation de l'espace urbain, multiplication de friches, faiblesse des investissements, niveau élevé de vacance, paupérisation et ethnisation des centres, processus de stigmatisation, finances locales exsangues... Prenant le contrepied de ces représentations, les chercheurs du programme Altergrowth ont essayé d'appréhender les contextes de décroissance sous un angle qui vise tout autant à **mettre en lumière les opportunités liées à la décroissance** : disponibilité importante du foncier, faible mainmise des politiques et acteurs de marchés, agendas politiques locaux moins verrouillés... Ces opportunités et ces contraintes sont les ingrédients qui composent ces « contextes de décroissance ».

Quelles alternatives ?

Pour répondre à l'hypothèse principale, les chercheurs ont convoqué la notion d'alternatives¹. Selon Vincent BÉAL et Max ROUSSEAU, une politique urbaine alternative regroupe « des initiatives, démarches et projets qui cherchent à organiser un développement urbain s'éloignant des canons de l'entrepreneuralisme ». Ces alternatives sont fondées sur trois caractéristiques communes : la volonté de rompre « temporairement » avec la croissance pour stabiliser les marchés de l'habitat en difficulté et pour améliorer la qualité de vie des habitants ; la nécessité de redimensionner la ville pour l'adapter à sa nouvelle population (par des initiatives de dé-densification et de création de prairies urbaines dans les villes de la Rustbelt, par exemple) ; et le parti-pris d'expérimenter de nouveaux usages de l'espace libéré (agriculture urbaine, urbanisme temporaire). Le programme Altergrowth s'intéresse de près aux stratégies de « *smart shrinkage* » qui ont été élaborées dans certaines villes américaines comme Cleveland, Detroit ou de manière encore plus nette Youngstown.

Des alternatives (encore) incomplètes

Toutefois, ces stratégies alternatives demeurent encore incomplètes et ambiguës. Elles sont, comme le montre l'exemple de l'agriculture urbaine, bien souvent institutionnalisées, voire instrumentalisées dans les stratégies entrepreneuriales. Elles restent également encore limitées dans leurs effets, jouant un rôle marginal dans les réductions des iné-

¹ Vincent Béal et Max Rousseau, « Alterpolitiques! », Métropoles [En ligne], 15 | 2014, mis en ligne le 15 décembre 2014, consulté le 28 octobre 2017. URL : <http://metropoles.revues.org/4948>

galités sociales, spatiales et ethniques, qui sont très fortes dans les villes en décroissance. Elles peinent enfin dépasser une « approche localiste » des problèmes liés à la décroissance urbaine dont les racines extra-locales sont souvent occultées. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant qu'en France, la question de la décroissance urbaine – et plus généralement de la régulation des enjeux de peuplement – constituent l'un des grands absents des agendas intercommunaux.

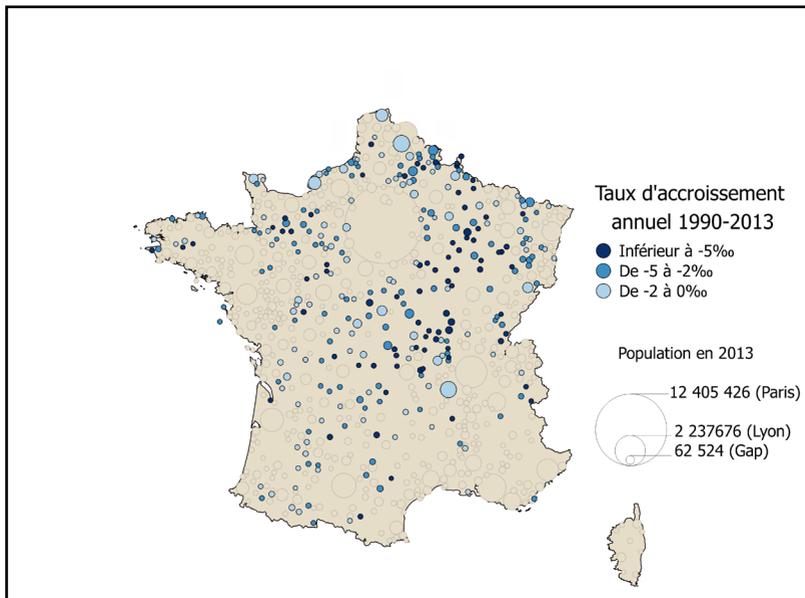
Pour aller plus loin :

- Béal V., Fol S., Rousseau M., « De quoi le 'smart shrinkage' est-il le nom ? Les ambiguïtés des politiques de décroissance planifiée dans les villes américaines », *Géographie, économie, société*, 2016/2 (Vol. 18), p. 211-234. URL : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2016-2-page-211.htm>
- Béal V., Collet A., De Filippis J., Ocejo R., Rousseau M. (2017), *Villes en décroissance Métropolitiques*, 27/03/2017. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Villes-en-decroissance.html>
- Béal V., Fol S., Miot Y., Rousseau M. (2018), « Varieties of right-sizing strategies. Comparing degrowth coalitions in French shrinking cities », *Urban Geography*, URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02723638.2017.1332927>

MESURER LA DÉCROISSANCE URBAINE EN FRANCE

Nicolas CAUCHI-DUVAL et Mathilde RUDOLPH, démographes au laboratoire SAGE de l'Université de Strasbourg ont mené une étude quantitative à partir des données du Recensement Général de la Population entre 1990 et 2013. Premier résultat intéressant : il existe **293 aires urbaines en décroissance** en France métropolitaine, soit plus d'un tiers des aires urbaines françaises (38%) ! De plus, la grande majorité de ces villes ont connu un déclin continu sur cette période : nous ne sommes pas face à une « crise passagère ». Résultat plus attendu : ces villes en décroissance se situent au sein d'anciens bassins industriels et miniers, ainsi que dans le Massif Central mais aussi le bassin parisien, et sont en majorité de petites aires urbaines, à l'exception de Dunkerque et de Saint-Étienne.

38% d'aires urbaines en décroissance



L'analyse montre qu'il existe **deux types principaux de décroissance urbaine** :

- **La décroissance totale**, lorsque toutes les échelles de l'aire urbaine sont concernées, la ville centre et sa périphérie. Cette situation concerne 119 cas d'études : c'est la situation par exemple de Saint-Dizier, Montceau-les-Mines et Bar-le-Duc.

- **La décroissance partielle**, lorsque la ville centre est en décroissance, mais que la périphérie reste en croissance. Cette seconde situation concerne la majorité des cas d'études : 163 cas, dont Dunkerque, Montbéliard, Saint-Étienne et Châlons-en-Champagne.

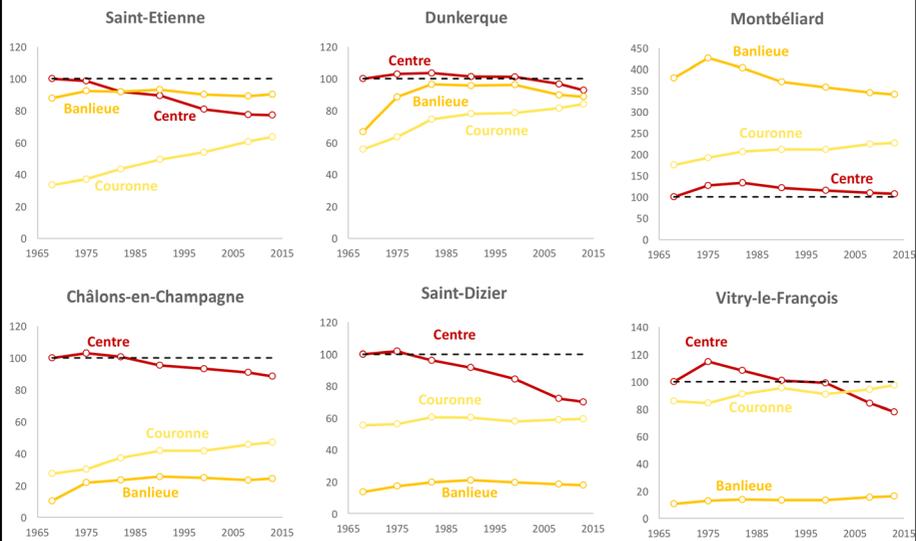
Seuls 11 cas d'études ne répondent pas à ces deux grands types de décroissance et présentent des profils « atypiques ».

L'analyse des variables démographique de ces villes en décroissance montre qu'elles partagent un certain nombre de caractéristiques communes :

La population : des départs nombreux, un vieillissement de la population sédentaire

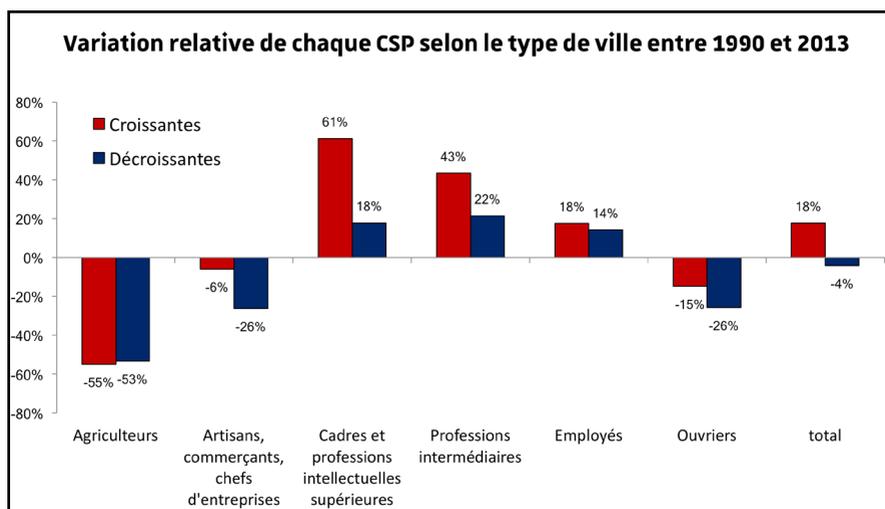
Dans la majorité des cas, la décroissance trouve son origine dans le facteur migratoire, davantage que dans le facteur naturel : c'est au déficit des arrivées par rapport aux départs que tient la plupart du temps la décroissance des villes. Les situations où il y a plus de décès que de naissances sont plus rares. Par ailleurs, si le vieillissement de la population concerne toutes les villes françaises, il est plus rapide dans les villes en décroissance, en particulier dans les villes en décroissance totale. À la baisse de la mortalité et de la natalité, s'ajoute un déficit important des classes d'âges fécondes (étudiants et jeunes actifs) qui laisse présager que les aires urbaines en croissance partielle aujourd'hui ont de fortes chances d'être en décroissance d'ici quelques années.

Evolution de la population (base 100, ville centre en 1968)



L'emploi en berne, toutes catégories confondues

Les villes décroissantes de tradition industrielle font face à des difficultés dans leur reconversion économique. L'emploi industriel est en baisse et les créations d'emplois de cadre, de professions et d'employés sont largement inférieures dans les villes en décroissance (+18%) que dans les villes en croissance (+61%). Par ailleurs, le fait de vivre dans une ville en décroissance renforce les inégalités face à l'emploi, notamment celles liées au sexe et à la nationalité.



Le logement : une plus forte vacance, mais un confort spatial plus important pour ceux qui restent

Le risque de vacance est plus important dans les villes en décroissance où l'offre, bien qu'elle évolue plus faiblement que dans les villes croissantes, augmente toujours plus vite que le nombre de ménages. L'avantage pour les ménages est que l'accès au logement est facilité, avec une possibilité d'accéder à des logements plus spacieux et moins chers.

Evolution relative de chaque type de logement selon le type d'aire urbaine					
	Résidences principales	Logements occasionnels	Résidences secondaires	Logements vacants	Total
Croissantes	32%	-50%	25%	37%	30 %
Décroissantes	13%	-54%	16%	45%	15 %

Les mobilités résidentielles : entre non-attractivité et « répulsivité »

Une distinction apparaît entre les villes en décroissance partielle, qui sont non-attractives, et les villes en décroissance totale qui sont, elles, répulsives. Les différentiels de capacité de mobilité résidentielle sont renforcés dans les villes décroissantes (par exemple, entre les propriétaires et les locataires, les familles et les célibataires). *In fine*, le constat est que les habitants qui ont les capacités de quitter ces villes le font, et que les nouveaux arrivants viennent en majorité d'autres villes décroissantes.

Pour aller plus loin :

- Cauchi-Duval N., Cornuau F., Rudolph M., « La décroissance urbaine en France : les effets cumulatifs du déclin », *Métropolitiques*, 26 avril 2017. URL : <https://www.metropolitiques.eu/La-decroissance-urbaine-en-France,1093.html>
- Rudolph M., « Ceux qui partent, ceux qui restent. Les mobilités résidentielles dans les villes en décroissance », *Métropolitiques*, 24 mai 2017. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Ceux-qui-partent-ceux-qui-restent.html>

LA DÉCROISSANCE URBAINE ET LES POLITIQUES NATIONALES : DU PROCESSUS SILENCIEUX À LA MISE À L'AGENDA ?

Pour comprendre les dynamiques de mise à l'agenda des enjeux de décroissance, une enquête par entretiens a été menée en 2015 et 2016 auprès des acteurs des politiques nationales. Rémi DORMOIS, Sylvie FOL et Marie MONDAIN ont présenté les résultats de cette enquête.

La recherche s'est construite avec des représentants des services de l'État (DHUP, CGET) et des grandes agences intervenant dans le domaine de l'habitat (ANRU, ANAH), des représentants d'associations d'élus (AMF, APVF, Villes de France, ADCF, France urbaine), des fédérations de bailleurs (USH, FOPH dans laquelle une thèse CIFRE est menée depuis 2017 par Marie MONDAIN sur les offices publics de l'habitat dans les territoires en décroissance), ainsi que des bureaux d'études européens ou encore la FNAU.

La décroissance urbaine : une absence de mise à l'agenda révélatrice des rapports central/local

Le phénomène de décroissance a longtemps été sous-estimé par les politiques nationales. Perçu par les acteurs nationaux comme un phénomène local, circonscrit spatialement, il ne faisait pas l'objet de politiques publiques. Parfois, les politiques nationales ont même pu accentuer indirectement ce processus, à l'instar des politiques du logement que les organismes HLM jugent « trop indifférenciées ». Parallèlement, les politiques successives de « rationalisation » des services publics et la recomposition du maillage administratif qui éloigne les centres de décisions (Préfecture, antenne de la Banque de France,...), accélèrent le départ des ménages et entretiennent un sentiment d'abandon, fragilisant principalement les villes petites et moyennes. Cette absence de politiques publiques n'empêche pas la mobilisation de dispositifs opérationnels existants pour traiter des aspects de la décroissance urbaine (mobilisation des financements de l'ANRU pour démolir l'offre excédentaire de logements sociaux par exemple). Elle vient toutefois limiter la capacité des acteurs locaux à se saisir de ce problème. En effet, le déficit d'ingénierie dans ces territoires rend nécessaire l'appui d'agences nationales et de services de l'État pour concevoir des politiques de gestion de la décroissance.

Les freins à la mise à l'agenda de la décroissance urbaine

Les aires urbaines concernées par une baisse démographique importante sont avant tout de tailles petites et moyennes. Or ce sont les métropoles, qui bénéficient de dynamiques de croissance économique et démographique, qui sont les cibles principales des politiques d'aménagement depuis quinze ans. Autre hypothèse avancée par les chercheurs pour expliquer l'absence de mise à l'agenda de la décroissance : les membres des cabinets ministériels et des directions d'administration centrale ont une expérience territoriale surtout centrée sur l'Ile-de-France. Pour beaucoup d'acteurs, la reconnaissance de territoires en décroissance présente un risque de remise en cause du « pacte républicain », particulièrement dangereux en période d'élections.

Au niveau local, la mise à l'agenda de ces questions est rarement observée. Il est en effet difficile pour les élus de porter un discours assumé sur la décroissance, aussi bien pour des raisons électorales, que pour des raisons économiques : les acteurs locaux considérant souvent que la décroissance ou le rétrécissement font fuir les investisseurs. D'autre part, le déficit d'ingénierie territoriale spécialisée sur ces questions explique aussi en partie que les villes concernées ont souvent tendance à reproduire des stratégies mises en œuvre dans les villes en croissance, à défaut de pouvoir en élaborer de nouvelles. En ce qui concerne les pratiques professionnelles, les freins identifiés sont similaires. Les solutions innovantes pour répondre à la décroissance seront plus facilement écartées, du fait du **sentiment partagé par les techniciens locaux de l'impossibilité d'infléchir les dynamiques en cours**. C'est perdu d'avance ! Peu de réseaux interurbains sont centrés sur ce profil de ville, et les savoir-faire spécifiques à ces questions sont généralement peu valorisés dans les forums professionnels.

L'émergence récente de la question des territoires en décroissance

Selon les chercheurs, l'émergence récente du problème des territoires en décroissance s'est faite par deux entrées : les difficultés du parc social dans des marchés immobiliers atones et la dévitalisation des centres dans les villes petites et moyennes. **Les acteurs du logement social ont eu un rôle de « lanceurs d'alerte »** dans la mise à l'agenda de ces questions liées à la décroissance urbaine. Conscientes très tôt des difficultés financières liées à la vacance et au coût de gestion de celle-ci dans les territoires détendus, les fédérations

de bailleurs ont été à l'origine d'une conférence sur les villes en décroissance organisée au Creusot en 2015, qui a débouché sur des actions de lobbying. S'appuyant, entre autres, sur les thèses controversées du géographe Christophe Guilluy pour dénoncer la crainte d'une dérive politique de ces territoires, les organismes HLM ont milité pour la reconnaissance de cette problématique par la mise en place de financements spécifiques ou encore l'adaptation des règles nationales.

Par ailleurs, le phénomène de dévitalisation des centres-villes a montré le caractère hautement aléatoire des effets supposés de « ruissellement » des métropoles sur les villes moyennes. Face aux conséquences conjuguées du retrait de l'État et de la RGPP sur la restructuration des services publics, la dévitalisation commerciale, la dégradation de l'habitat et la paupérisation des centres, les associations d'élus (AMF, Villes de France) ont alerté le pouvoir central. Des programmes comme « Centres-villes de demain » de la Caisse des Dépôts et Consignations voient le jour, et l'organisation de séminaires sur les villes moyennes (PUCA, 2016, assises pour la revitalisation, 2017, etc.), se multiplient. La presse, spécialisée comme généraliste, se saisit du sujet, ce qui contribue à donner naissance à un plan-action « Cœur de ville », annoncé le 15 décembre 2017 par le ministère de la Cohésion des territoires.

Pour aller plus loin :

- Dormois R., Fol S., « La décroissance urbaine en France : une mise à l'agenda difficile », *Métropolitiques*, 27 mars 2017. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-decroissance-urbaine-en-France.html>

ÉCHANGES

Certains des praticiens ayant participé à l'enquête ont ensuite échangé avec la salle, autour de quatre questions : **Les villes en décroissance peuvent-elles devenir des espaces d'expérimentation ? Quel révélateur des contradictions et tensions liées à la décentralisation ? La dépendance des acteurs locaux vis-à-vis de l'État est-elle perçue comme une conséquence structurelle de la décroissance urbaine ?**

Annabelle BOUTET, CGET, adjointe du Bureau de la prospective et des études

« Les techniciens sont conscients de l'intérêt du sujet, malgré sa mise à l'agenda politique très complexe. Les études du CGET cartographient précisément les villes et territoires en décroissance, alors que le plan-action "cœur de ville" reste volontairement flou pour ne pas stigmatiser ces villes. (...) Si on imagine que des politiques se mettent en place pour accompagner la décroissance, faut-il imaginer un nouveau système de solidarité fiscale et financière pour ces villes et territoires ? Faut-il imaginer pour ces territoires des systèmes dérogatoires qui ne sont pas autorisés par les normes et le droit à l'urbanisme, comme le droit à l'expérimentation ? »

Michel François DELANNOY, CDC, coordinateur du dispositif « Centres-villes de demain »

« Ces territoires ont besoin d'être accompagnés dans la conception de leur projet territorial à la bonne échelle. Il faut injecter de l'ingénierie, pour leur donner la capacité à passer de la seule gestion de crise à la relance territoriale en interne et ainsi amorcer les grandes transitions : écologique, énergétique, numérique, démographique, territoriale... (...) Si le contexte de décroissance permet, avec les démolitions, d'amorcer une réflexion écologique sur la renaturation au cœur de la ville, c'est très encourageant. Mais aujourd'hui, l'équation est impossible pour le décideur local car cela implique moins de recettes et plus de dépenses, liées à l'entretien. Il faut apporter une réponse financière à ces problèmes.»

Soraya DAHOU, ANHA, responsable du Service des études

« Les OPA de renouvellement urbain concernent tout type de territoire. On a parfois du logement dégradé, soumis à un risque naturel ou technologique, on a parfois une topographie particulière, un site classé... Ces centres se vident car l'intervention publique y

est complexe, et le logement ne correspond plus aux attentes des populations vieillissantes qui partent en périphérie. Il est primordial d'effectuer un état des lieux précis de l'état des logements et leur occupation, un diagnostic préliminaire qui prenne en compte les populations existantes. (...) Maintenant, les élus n'ont pas 36 solutions face à la décroissance : faire en sorte de relancer la croissance, donc rendre attractif, ou bien accompagner la décroissance en attendant le retour de la croissance. Il est nécessaire de penser en termes d'attractivité, d'où une impression de « copier-coller » des stratégies.»

Jean-Christophe MARGELIDON, fédération des OPH, directeur général adjoint

« La mise à l'agenda des phénomènes de décroissance est un phénomène très contradictoire : on a une prise de conscience sensible des élus et des techniciens mais celle-ci ne se traduit pas par des solutions économiques et financières tangibles. Les services déconcentrés souffrent d'un manque d'ingénierie y compris juridique pour mettre en place des solutions adaptées.»

Nicolas CLÉMENT, ANRU, Direction de la stratégie

« Pour l'ANRU, ce nouveau plan-action implique deux évolutions majeures : premièrement, les objectifs « contextualisés », il n'y a **plus de dogme national, mais des questionnements spécifiques aux territoires**. Deuxièmement, la prise en compte de **l'intercommunalité comme échelle de gouvernance**. (...) Toutefois, l'ANRU est confrontée à des difficultés majeures.

Premièrement, la mise à l'agenda local est différenciée entre les communes et les EPCI, on a des réalités très différentes, des solidarités territoriales très fortes, et parfois des concurrences infracommunautaires. L'ANRU manque de leviers en matière d'aménagement du territoire, c'est là tout l'enjeu de se rattacher à la dynamique « cœur de villes ». Il y a aussi le déficit d'ingénierie interne et le modèle économique : si on démolit de la valeur foncière pour revaloriser la valeur urbaine et ainsi l'adapter à la réduction des habitants, le déficit est à évaluer. Il n'y a pas encore de solution miracle sur la gestion du modèle économique de la décroissance. »

MOBILISATIONS SOCIALES ET PARTICIPATION HABITANTE DANS LES VILLES EN DÉCROISSANCE

À côté de l'analyse des politiques publiques locales et nationales, les chercheurs du programme Altergrowth se sont aussi intéressés aux pratiques locales et aux initiatives « transformatrices » liées à la décroissance. Bien que les mouvements sociaux urbains ne soient pas spécifiques aux territoires en déclin, on observe que **les villes en décroissance sont des sites d'innovations sociales et de mobilisations progressistes importantes**. A ce titre, il pourrait constituer un terreau propice à l'émergence de nouvelles initiatives citoyennes qui seraient en mesure d'influencer les politiques publiques.

La décroissance des territoires : un terreau de nouvelles mobilisations

La décroissance urbaine, comme « nouvelle donne » économique et sociale, est souvent propice à l'émergence d'organisations et de mobilisations se substituant aux cadres traditionnels de la société urbaine industrielle (paternalisme, syndicalisme, sociabilités ouvrières). Ces mobilisations peuvent notamment se fonder sur des visions critiques des stratégies entrepreneuriales de redéveloppement, dès lors qu'elles sont perçues comme inadaptées, qu'elles n'ont pas les effets attendus pour la population - notamment en termes de création d'emplois, ou que leurs coûts semblent démesurés.

Dans certaines villes confrontées à la décroissance émergent ainsi de nouvelles dynamiques de mobilisations. Qu'il s'agisse **du renouvellement des élus** ou de la **montée en puissance d'organisations ancrées sur le territoire** (bailleurs sociaux, universités, associations), les acteurs sont poussés à renouveler leurs pratiques et à partager leurs expériences. Le territoire devient alors un support pour des « professionnels-habitants » qui développent des savoir-faire et des compétences spécifiques à ces contextes décroissants.

Les espaces disponibles tendent de plus en plus à être considérés comme **un atout potentiel** par ces acteurs. Et même si les questions liées aux coûts d'accès (mise aux normes, dépollution, recherche de propriétaires) demeurent importantes, ces espaces « libérés » par la décroissance deviennent le terrain de développement et de structuration de nouvelles pratiques et stratégies urbaines.

Analyses des mobilisations autour des espaces « disponibles »

Louise CLOCHEY, Christelle MOREL JOURNAL, Max ROUSSEAU et Valérie SALA PALA ont présenté leurs analyses de mobilisations sociales dans trois villes en décroissance : **Grande-Synthe, Saint-Étienne et Cleveland.**

Par la suite, ils ont invité des praticiens et acteurs associatifs des villes de Saint-Étienne et de Grande-Synthe à partager leurs points de vue sur ces expériences, à partir de questionnements ouverts : Quels sont les effets de ces initiatives sur les conditions de vie des habitants ? Quelle est la capacité d'entraînement de ces initiatives ? Quels modèles économiques et d'emploi préfigurent-elles ? Comment ces initiatives s'articulent-elles aux stratégies urbaines et institutionnelles de gestion de la décroissance ?

Étude de cas n°1 : Les jardins populaires de Grande-Synthe

L'environnement pour anticiper le déclin ?

Grande-Synthe, ville de 23 000 habitants appartenant à la Communauté Urbaine de Dunkerque, a connu un boom démographique dans les années 1960, lié au développement rapide de la sidérurgie. Aujourd'hui, cette « ville champignon » perd 1000 habitants par an et est fragilisée par sa structure mono-industrielle, fortement dépendante d'Arcelor Mittal. Sa population est très vulnérable et les chiffres sont préoccupants : 29,9% de chômage, 60 % de logements sociaux et 28% des habitants vivant sous le seuil de pauvreté. Dès les années 1970, des politiques sociales et écologiques impulsées par la municipalité ont tenté de répondre à cette situation de crise multidimensionnelle. Dans les années 2010, la municipalité a notamment soutenu la création de jardins partagés en pieds d'immeubles, dans l'objectif d'améliorer le cadre de vie, de créer du lien social et de stimuler l'autonomie des habitants.

Jean-Christophe LIPOVAC, conseiller technique Développement Durable et Ville en transition - Cabinet de Damien Carême, Maire de Grande-Synthe

« Grande-Synthe est une ville de paradoxes, d'abord parce que c'est une ville avec une population très pauvre, mais avec des recettes fiscales et des dotations importantes. La ville a les moyens de lancer des initiatives intéressantes, comme le revenu de base étudiant, et a des centres sociaux très dynamiques sur la ville. C'est aussi une ville de paradoxes parce que

*c'est une ville très industrielle, et en même temps très verte. On a une surface boisée importante, et une réserve naturelle régionale. **Tous ces éléments sont des leviers pour changer d'image, repenser l'attractivité du territoire et faire venir de nouvelles populations.** Notre crainte, c'est de passer en dessous de la barre de 20 000 habitants, mais jusque-là, on a réussi à infléchir la courbe. »*

Entre militantisme et professionnalisation

D'après les observations menées par Louise CLOCHEY, les effets de ces jardins collectifs sont encore timides : si des pratiques d'échanges sont observées - d'outils, de savoir-faire, de graines ... - celles-ci ont lieu dans des réseaux déjà existants, les cercles amicaux et familiaux. La mixité sociale et ethnique est encore faible au sein des jardins, où les préjugés entre les différentes catégories d'habitants restent prégnants. Si le respect des espaces est désormais instauré, la pratique du jardinage est encore faiblement appropriée par les habitants. Finalement, les tâches sont le plus souvent réalisées par les habitants qui disposaient déjà d'un réseau social dense : ceux qui s'investissent le plus sont les habitants les mieux dotés en ressources et en capacités, tandis que les autres ont tendance à abandonner plus facilement. Ainsi, les jardins ne sont pas encore le support de formes d'autonomisation et d'« empowerment »², ils peinent encore à intégrer les jeunes et les personnes en recherche d'emploi. Dans quelques cas toutefois, l'engagement bénévole a pu mener vers des pratiques plus professionnelles, avec la création de nouvelles structures associatives, comme par exemple *La Forêt qui se mange* et *Les Résidences Fleuries*.

Jean-Christophe LIPOVAC, Conseiller technique Développement Durable et Ville en transition - Cabinet de Damien Carême, Maire de Grande-Synthe

*« Le Maire de Grande-Synthe invite à repenser le modèle de développement. (...) **La transformation, la transition, la résilience ça ne se décrète pas, cela se construit dans le temps.** Les premiers jardins ont été lancés il y a quatre ans et demi, nous n'avons pas encore assez de recul pour en évaluer les effets profonds, mais la transformation est en mouvement. Elle s'accompagne de politiques éducatives, à travers l'accès à l'éducation pour tous, l'université populaire notamment. L'idée n'est pas de faire de l'écologie punitive, mais bien de faire*

² La notion d'« empowerment » renvoie à la montée en capacités et l'autonomisation des individus pour agir sur les conditions sociales, économiques, politiques ou écologiques auxquelles ils sont confrontés.

de la pédagogie par l'action : les jardins partagés servent à cela. **Ils ont encore besoin de professionnalisation, de compétences, et nous devons réfléchir à comment les améliorer, comment nous pouvons les intégrer à notre stratégie alimentaire notamment.** »

Stratégie urbaine de gestion de la décroissance ou politique de transition écologique ?

À Grande-Synthe, la municipalité est ouvertement engagée dans une démarche de transition, notamment à travers le renforcement de la participation citoyenne. Cette démarche ne s'inscrit pas pour autant dans une stratégie de « décroissance planifiée » qui créerait une rupture avec les objectifs de croissance. Si les jardins sont les lieux de diffusion de nouvelles pratiques écologiques – à travers le rejet de l'agro-industrie, la pratique de l'économie circulaire, la valorisation des politiques « zéro-phyto », ils montrent aussi les limites d'une politique impulsée par la municipalité. En effet, leur appropriation collective est limitée et peu vectrice de changement : les difficultés à toucher les jeunes et les demandeurs d'emploi demeurent et les jardins répondent faiblement aux enjeux sociaux des quartiers.

Jean-Christophe LIPOVAC, Conseiller technique Développement Durable et Ville en transition - Cabinet de Damien Carême, Maire de Grande-Synthe

*« C'est vrai, nous sommes dans une stratégie qui se fonde sur une communauté entrepreneuriale, mais pas n'importe laquelle, une communauté « solidaire et écolo » : **c'est une politique de transition écologique et citoyenne, mais ce n'est pas une politique de décroissance.** »*

Pour aller plus loin :

- Clochey L., Politiques alternatives top down en territoire industriel : quelle portée pour les jardins populaires ? Le cas de Grande-Synthe (59), 2017, En ligne : <https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/2796/files/2017/11/M%C3%A9moire-grande-synthe.pdf>



Grande-Synthe, © Louise CLOCHEY



Étude de cas n°2 : Saint-Étienne : la décroissance comme opportunité

Occuper les espaces vacants

La ville de Saint-Étienne, emblématique des villes en déclin sur le territoire national, a perdu 50 000 habitants en 50 ans. Le centre-ville s'est vidé et paupérisé, au profit des zones périurbaines. La métropole souffre de faibles dynamiques démographiques, en comparaison avec le reste de sa région. Quelques expériences emblématiques d'occupations artistiques éphémères et clandestines (le squat Izmir, les entrepôts Bellevue devenus Ursa Minor) ont démontré les opportunités culturelles liées à l'occupation des espaces vacants et ont même inspiré des initiatives originales dans des lieux plus institutionnels (le festival Avatarium au Puits Couriot).

Entre enthousiasme et pragmatisme

Depuis quelques années, certaines structures associatives (Rue du Développement Durable, Carton Plein, Collectif X...) militent pour l'occupation de ces espaces disponibles, notamment en rez-de-chaussée, pour expérimenter des possibilités de renouvellement d'usage visant à proposer une alternative à la vacance commerciale.

Nils SVAHNSTRÖM, association Rues du Développement Durable

« Sur les onze locaux que nous occupons aujourd'hui, chacun est un montage juridique et économique singulier. Il est nécessaire d'avoir **une réflexion sur les communs**, de poser la question de la propriété privée, et de comment la gérer au regard de la demande. **On pourrait occuper tous les rez-de-chaussée vacants de la ville avec les porteurs de projets !** Mais il faudrait pour cela arriver à un arrangement légal, un donnant-donnant où l'occupant rénove et entretient le local et par la suite ne paye pas de loyer, ou un loyer réduit, par exemple. »

Fanny HERBERT, association Carton Plein

« Dans ces territoires qui souffrent d'une image négative, ce type d'actions, aussi légères et rapides soient-elles parfois, font sentir aux habitants qu'ils ne sont pas complètement abandonnés. Elles permettent de **reconstruire des petites sociabilités au quotidien**, de nouvelles formes de solidarités. »

Stratégies urbaines de gestion de la décroissance ou affichage d'une « ville expérimentale » ?

Saint-Étienne est également le théâtre d'interventions urbaines massives, menées par l'EPA ou l'ANRU dont certaines opérations montrent leurs limites dans un contexte de déclin et d'austérité. Ces structures font alors preuve d'une volonté d'aménager autrement, en donnant la parole et des terrains d'expérimentation à des acteurs historiques comme les Amicales Laiques, ou associatifs comme Carton Plein, tout en prenant conscience des forces vives stéphanoises, très attachées à leur ville. Des programmes de recherche-action, soutenus par le PUCA³ aux formations universitaires étudiant les villes en déclin, en passant par l'activation des rez-de-chaussée vacants reprise dans le programme de la Biennale de Design, les praticiens et citoyens de Saint-Étienne font preuve de capacité à expérimenter, développer et diffuser ces innovations liées à la vacance.

Franck LE BAIL, architecte, projet Crêt-de-Roch à Saint-Étienne

« À Saint-Étienne, nous avons expérimenté des dispositifs qui témoignent de la capacité de mobilisation des habitants à l'échelle d'un quartier et de l'intérêt de mener des démarches co-construites sur le long terme. Ce type d'actions donne plaisir à vivre dans ces quartiers, permettent de nouvelles appropriations des espaces publics, des terrains, des jardins. (...)

Il y a une notion de démonstrateur dans ces expérimentations à petite échelle. Elles permettent d'échanger avec élus, avec les habitants et surtout d'amener un sujet de discussion qui aurait été impensable si uniquement abordé de manière théorique. C'est de l'acupuncture urbaine, on donne naissance à des projets organiques, y compris dans les systèmes de financement, notamment avec des micro-crédits urbains. »

Fanny HERBERT, association Carton Plein

« L'enjeu à Saint-Étienne, c'est de titiller l'action publique, qui est très normée, pour libérer des possibilités, des cadres d'action, des contractualisations... Il faut créer des collaborations entre habitants, associations et services publics. On a un écosystème local qui favorise ces initiatives, il faut maintenant arriver à les articuler avec la stratégie urbaine.»

³ Voir le programme « Hors champ de la production urbaine » (2015) ; <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/le-hors-champ-de-la-production-urbaine-a278.html>





Saint-Étienne , © Vincent BÉAL

Etude de cas n°3 : L'agriculture urbaine à Cleveland

Une ville industrielle en déclin structurel

Cleveland est une ville de 390 000 habitants, majoritairement afro-américains (53%) et à faibles ressources (37% vivent en dessous du seuil de pauvreté). Cette situation s'accompagne d'un déclin démographique très fort sur les dernières décennies, accéléré par la crise des *subprimes* : en 1950, la ville comptait 915 000 habitants ! Les difficultés économiques et sociales ont été le terreau de mouvements sociaux revendiquant la « justice alimentaire » (*food justice*), à travers notamment des pratiques d'agriculture urbaine autonomes. Un ensemble d'acteurs s'est saisi du problème de la vacance des bâtiments, formant une coalition autour d'un outil : la banque foncière (*land bank*). L'accélération de la crise a mené ces acteurs à faire évoluer les questionnements autour du redéveloppement de la ville et à repenser les usages du foncier, notamment à travers l'agriculture urbaine.

Entre empowerment et développement économique

Max ROUSSEAU a ainsi expliqué que les pratiques d'agriculture urbaine à Cleveland ont donné lieu à des usages contrastés. D'un côté, elles ont été mobilisées par les groupes dominés comme un levier d'émancipation. L'activité et l'autonomie engendrées par ces pratiques sont vecteurs d'empowerment pour les habitants des quartiers pauvres, éloignés des ressources alimentaires. De l'autre côté, l'agriculture urbaine est aussi parfois un levier de développement économique à travers la création d'activités professionnelles qui peuvent même prendre la forme des exploitations à plus grandes échelles.

Stratégie urbaine de gestion de la décroissance ou recherche de modèles alternatifs de croissance ?

Si les pratiques d'agriculture urbaine sont compatibles avec la politique de rétrécissement de Cleveland, elles ne rompent pas totalement avec des objectifs de croissance, car elles s'inscrivent aussi dans des stratégies de développement entrepreneurial tournées vers la gentrification de certains quartiers. Les objectifs et effets des pratiques d'agriculture urbaine dans les villes américaines sont donc ambigus et ne correspondent pas toujours à des stratégies « alternatives ».

Pour aller plus loin :

- Béal, V., Fol, S. et Rousseau, M. 2016. « [De quoi le “smart shrinkage” est-il le nom ? Les ambiguïtés des politiques de décroissance planifiée dans les villes américaines](#) », *Géographie, économie, société*, n° 18, p. 211234. En ligne : www.cairn.info



Cleveland, © Max ROUSSEAU



L'objectif de la recherche Altergrowth financée par l'Agence Nationale de la Recherche était d'aborder la question de la décroissance urbaine dans une perspective comparée (France, Allemagne, États-Unis). Le projet a cherché à analyser le phénomène de la décroissance urbaine au travers d'une double approche :

- une approche quantitative permettant de mesurer, décomposer et expliquer ce phénomène,
- une approche qualitative visant à comprendre comment les enjeux de la décroissance, suivant les contextes, sont construits socialement et politiquement, et quelles sont les réponses qui y sont apportées aux échelles nationales et locales. Plus généralement, le projet a cherché à questionner le contenu et les conditions d'émergence de stratégies urbaines innovantes et « alternatives » dans des contextes de crise, notamment en essayant de comprendre le paradoxe qui fait que les villes décroissantes tendent à adopter des stratégies de stimulation ou de retour à la croissance, malgré les risques qu'elles font peser pour le fonctionnement des territoires ou les finances locales.



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.