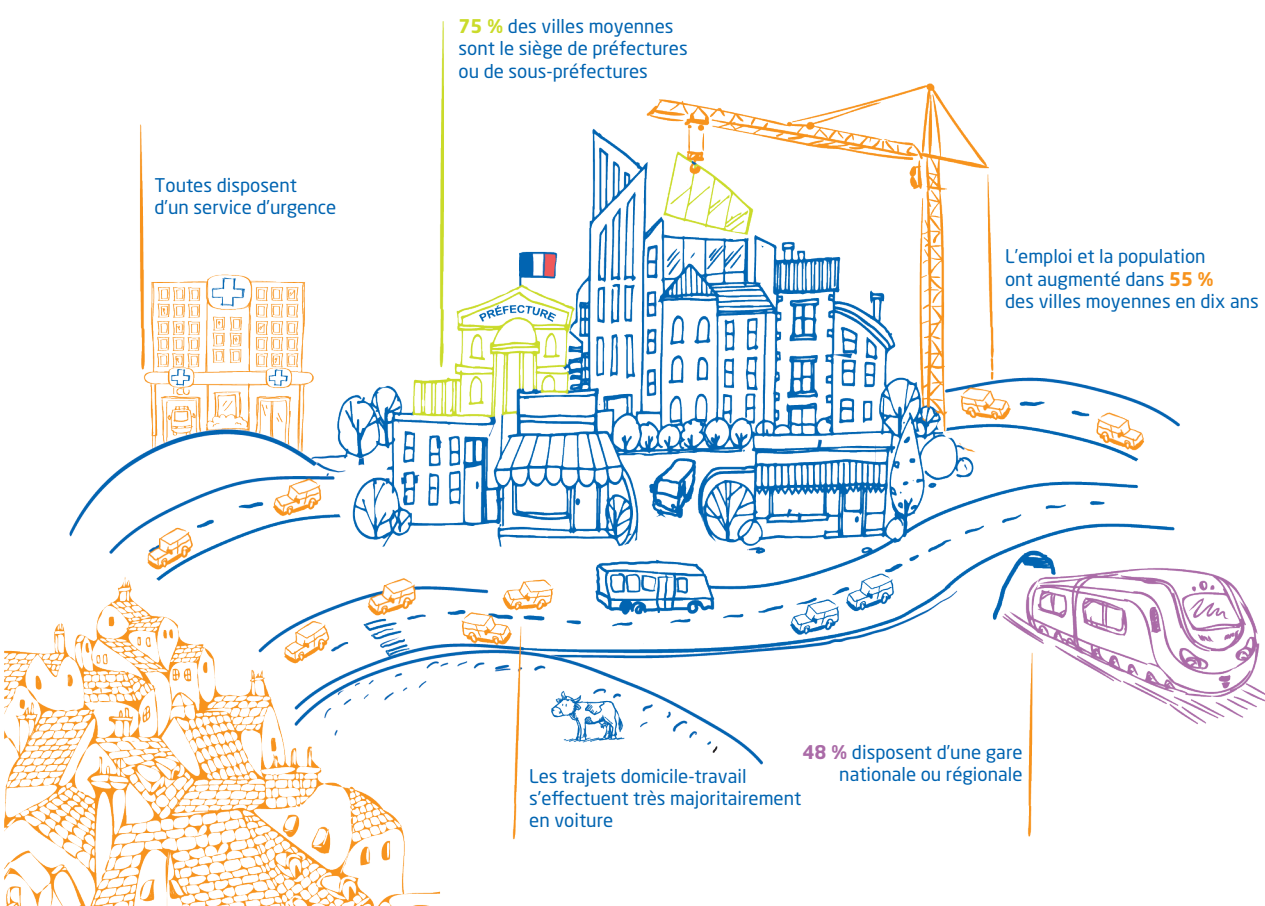


Les villes moyennes, un pilier durable de l'aménagement du territoire ?

Les dernières décennies ont vu les politiques publiques d'aménagement du territoire se concentrer sur les enjeux de croissance des métropoles ou de développement rural et les villes moyennes n'y ont que peu été intégrées. Cibles du programme « Action cœur de ville » de l'Agence nationale de la cohésion des territoires depuis 2018, elles reviennent sur le devant de la scène, et leurs atouts sont mis en lumière depuis la pandémie de Covid-19.

Les villes moyennes françaises connaissent des trajectoires diverses mais pour une grande partie dynamiques. Elles demeurent de plus un pivot à l'échelle locale : 100 parmi les 202 du panel étudié constituent des centres majeurs en termes d'équipements et de services et accueillent des tribunaux, des établissements universitaires ou encore de grands équipements sportifs et culturels, et 75 % d'entre elles sont le siège de préfectures ou de sous-préfectures. Il est à noter en revanche qu'il ne semble pas y avoir de corrélation entre le dynamisme des villes moyennes et leur niveau d'équipement : alors que parmi les 100 centres majeurs de notre échantillon, 34 ont connu des trajectoires dites dynamiques et 16 en retrait, on compte 42 trajectoires dynamiques et 16 en retrait dans les 90 autres villes moyennes (France métropolitaine). Ce constat ainsi que celui des défis qui les attendent en matière de transition écologique, démographique ou numérique amènent à les considérer comme un pilier durable de l'aménagement du territoire.

France Stratégie propose plusieurs axes à approfondir : tout d'abord, la différenciation de l'accompagnement des villes moyennes au regard des enjeux qu'elles rencontrent doit se poursuivre. Pour cela il est opportun de renforcer et rationaliser la mobilisation des dispositifs existants, plutôt que de créer de nouveaux outils ciblés sur les villes moyennes. De plus, une réflexion sur la manière d'assurer l'accès de tous à une base minimale d'équipements et de services pourrait être conduite. Afin de mettre en œuvre ces orientations, les pouvoirs publics ont besoin de mieux comprendre les dynamiques territoriales et il apparaît donc nécessaire de renforcer les capacités d'analyse, la prospective territoriale et l'ingénierie dans les villes moyennes.



Coline Bouvart

Département
Travail emploi compétences

Philippe Frocrain

Département Économie

Émilien Gervais

Pôle Développement

Claire Rais Assa

Département Développement
durable et numérique

Cyril Gomet

Conseiller scientifique

La Note d'analyse est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

INTRODUCTION

Même si des villes moyennes existent partout en Europe et à travers le monde, leurs portraits sont différents selon l'histoire et l'organisation territoriale propres à chaque pays¹. Les 202 villes moyennes françaises étudiées forment un maillage régulier sur le territoire national et ont un poids significatif². En particulier, elles accueillent environ un tiers de la population nationale et ce, de manière relativement stable depuis cinquante ans³.

Influencée dès le XVII^e siècle par les orientations politiques de l'époque, la géographie industrielle française a longtemps privilégié les implantations diffuses dans des territoires à faible densité, par opposition à ce qui s'est joué au Royaume-Uni, en Allemagne ou en Italie du Nord⁴. En France, les villes petites et moyennes ont ainsi accueilli en leur sein ou à proximité une part importante de l'activité industrielle, dont la trace subsiste encore pour partie aujourd'hui (c'est par exemple le cas de Cholet)⁵.

Les mutations politiques, économiques et industrielles du XIX^e et du XX^e siècle ont abouti à la métropolisation de l'Île-de-France puis, dans les dernières décennies, à celle de quelques grandes villes. Prenant progressivement de l'importance en termes de concentration démographique et économique, elles ont été dans le même temps soutenues par des politiques volontaristes d'aménagement du territoire. À travers le phénomène au long cours de l'exode rural, la plupart des villes moyennes sont restées à la croisée des flux économiques et de population, accueillant à la fois la main-d'œuvre et les habitants des territoires environnants et nourrissant une part de la croissance métropolitaine.

Parallèlement à ces évolutions socioéconomiques, les villes moyennes ont aussi joué un rôle politique dans la construction de l'État-nation. La France a construit son armature étatique et son unité nationale en s'appuyant notamment sur le maillage formé par ces villes, généralement anciennes capitales de leur province historique, parfois ayant connu un rayonnement considérable et aujourd'hui devenues pour la plupart préfectures et

sous-préfectures⁶. Elles ont ainsi incarné depuis lors la représentation politique et administrative unitaire de l'État⁷. Conséquences de l'histoire, les villes moyennes françaises constituent aujourd'hui une réalité territoriale qui structure l'organisation du pays.

ACCOMPAGNER LES VILLES MOYENNES FACE AUX DÉFIS D'AUJOURD'HUI ET DE DEMAIN

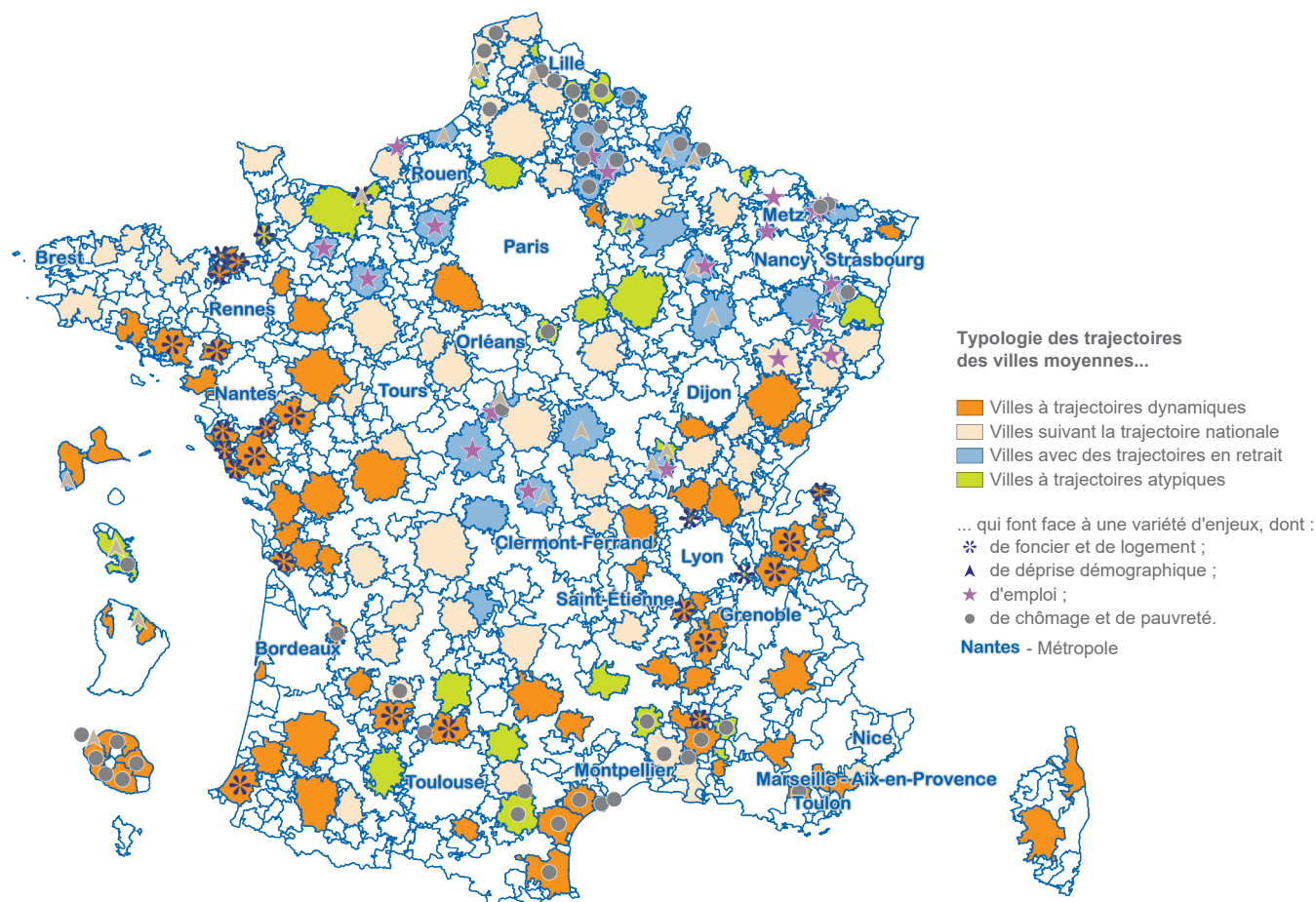
Hétérogénéité des villes moyennes, de leurs trajectoires et des enjeux auxquelles elles sont confrontées

Le travail de caractérisation des trajectoires des villes moyennes et de l'impact de la crise liée au Covid-19 démontre leur hétérogénéité, l'effet variable de la pandémie et la diversité des enjeux des villes moyennes françaises⁸. En effet, outre leur diversité en termes d'histoires, de situations géographiques ou encore de taille, chacune s'est développée de manière singulière. La carte 1, page suivante, issue du travail d'analyse mené sur un panel de 202 villes moyennes, présente une typologie des trajectoires des villes moyennes sur la dernière décennie ainsi qu'une géographie de quelques enjeux saillants pouvant être rencontrés par ces villes⁹.

Les enseignements de cette carte sont doubles : les villes moyennes ont connu des trajectoires différentes au cours de la dernière décennie et elles font aujourd'hui face à des enjeux variés, qui ne se réduisent pas à ceux représentés graphiquement. Il existe donc des besoins de réponses spécifiques selon les territoires. Cela appelle, d'une part, une attention renouvelée à l'égard des politiques publiques nationales ayant un impact territorial, et d'autre part des politiques d'aménagement et de cohésion des territoires partant des priorités locales, plutôt que d'une approche homogène, fût-elle fondée sur la réplique d'un modèle supposé vertueux. Face à ces défis, il s'agit de construire un diagnostic partagé localement et de définir des modalités d'accompagnement adaptées à chaque territoire, en tenant compte de leurs compétences et moyens respectifs.

1. Desjardins X. et Estèbe P. (2019), *Villes petites et moyennes et aménagement territorial. Éclairages anglais, allemand et italien sur le cas français*, La Défense, PUCA, coll. « Réflexions en partage ».
2. Pour la définition du panel, voir Bouvart C., Frocrain P., Rais Assa C. et Gomet C. (2022), « *La revanche des villes moyennes, vraiment ?* », *La Note d'analyse*, n° 106, France Stratégie, janvier, publiée conjointement à la présente note. Ces deux notes ont été réalisées dans le cadre d'une mission confiée à France Stratégie par Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. La lettre de mission ainsi que les annexes méthodologiques, les tableurs de données et la liste des personnes rencontrées sont disponibles sur le [site de France Stratégie](#).
3. 202 villes moyennes ont été étudiées sur le plan statistique et à la maille des aires d'attraction des villes (*ibid.*).
4. Desjardins X. et Estèbe P. (2019), *Villes petites et moyennes et aménagement territorial...*, *op. cit.*
5. La part de l'emploi dans la sphère productive était de 60,2 % à Cholet en 2019, alors que la moyenne nationale est de 46 %. Voir Bouvart C., Frocrain P., Rais Assa C. et Gomet C. (2022), « *La revanche des villes moyennes, vraiment ?* », *op. cit.*
6. À titre d'illustration, 75 % des villes moyennes étudiées dans le cadre de ce travail (155 sur 202) sont aujourd'hui le siège de préfectures ou de sous-préfectures (respectivement 68 et 87).
7. Voir notamment *l'histoire du corps préfectoral* et le rôle de l'administration dans la construction de l'État nation sous l'Ancien Régime (Lucien Bély [2013], *La France moderne, 1498-1789*, Paris, Puf, coll. « Quadrige », 170 p.).
8. Voir Bouvart C., Frocrain P., Rais Assa C. et Gomet C. (2022), « *La revanche des villes moyennes, vraiment ?* », *op. cit.*
9. Travail réalisé à la maille de l'aire d'attraction des villes (*ibid.*).

Carte 1 – Dynamiques et enjeux saillants des villes moyennes avant la pandémie



Lecture : cette carte présente une typologie des trajectoires des villes moyennes en matière de démographie (2008-2018), d'emploi (2009-2019) et de prix sur le marché de l'immobilier (2010-2019) pendant la dernière décennie ainsi que les enjeux saillants d'une partie d'entre elles (voir l'encadré 2 de Bouvart C., Frocraïn P., Rais Assa C. et Gornel C. [2022], « La revanche des villes moyennes, vraiment ? », *La Note d'analyse*, n° 106, France Stratégie, janvier, p. 7).

Source : France Stratégie à partir des données Acoss, Insee et Cerema

À titre d'illustration et sans chercher l'exhaustivité, le travail mené permet d'identifier partiellement des familles d'enjeux auxquelles font face plus que d'autres certaines villes moyennes françaises et résultant de phénomènes enclenchés depuis de nombreuses années :

- en matière d'emploi : les villes moyennes avec de forts enjeux sur le marché du travail, hérités en partie de la désindustrialisation, sont concentrées dans le quart nord-est et le centre de la France. Peuvent être citées des villes comme Charleville-Mézières, Dieppe ou encore Saint-Dizier ;
- en matière de foncier et de logement : des villes comme les stations balnéaires de Granville ou Saint-Hilaire-de-Riez combinent un rythme de consommation d'es-

pace élevé et une forte hausse des prix de l'immobilier, ce qui soulève notamment des questions d'accès au logement pour tous, de capacité d'accueil ou de préservation de l'environnement ;

- en matière de déclin démographique : les villes dont la baisse de population s'explique par un déficit d'arrivées par rapport au nombre de départs (solde migratoire négatif), comme Saint-Dié-des-Vosges ou Chaumont, font face à un déficit démographique structurel qui doit être pris en compte dans leurs projets de développement territorial ;
- en matière de chômage et de pauvreté : des villes comme Le Port (La Réunion), Bruay-la-Buissière ou encore Béziers connaissent des enjeux sociaux et de fortes inégalités.

Cette notion d'accompagnement différencié pose en filigrane les questions du ciblage et de la priorisation des interventions publiques. La présente étude permet d'illustrer des vulnérabilités propres à chaque ville moyenne et d'identifier celles les concentrant. Par exemple, les villes moyennes du quart nord-est et du centre de la France concentrent, à l'échelle de leur aire d'attraction, des difficultés au long cours en matière d'emploi, parfois combinées à un déficit démographique (en bleu sur la carte 1, page précédente)¹⁰. Cette concentration durable de vulnérabilités plaiderait pour une action ciblée en faveur des territoires présentant des trajectoires dites « en retrait », sur la base des réalités constatées. L'expérimentation d'un dispositif d'accompagnement spécifique et renforcé pour ces villes à partir de solutions sur mesure et autour de modèles alternatifs de développement pourrait constituer une première étape. Fondés sur un diagnostic fin et la nécessaire reconnaissance des vulnérabilités du territoire (en matière d'emploi, de décroissance démographique, etc.), ces modèles alternatifs de développement pourraient être recentrés sur les composantes positives du territoire, le resserrement des liens sociaux et l'animation territoriale, l'expérimentation des trajectoires de sobriété, le soutien à la qualité de vie globale – notamment par les aménités – ou encore un nouveau récit territorial. L'État pourrait jouer un rôle d'animation et d'appui à une telle expérimentation.

Au-delà de ces villes (représentant seulement 16 % des villes étudiées) faisant face à une concentration d'enjeux à la fois en matière d'emploi et de décroissance démographique, celles suivant des trajectoires similaires ou plus dynamiques que la trajectoire nationale ne sont bien sûr pas pour autant exemptes d'enjeux. Ces derniers sont parfois entretenus par les dynamiques propres à chaque ville, et nécessitent également des stratégies d'accompagnement ciblées ou la mobilisation différenciée de certains dispositifs. Le travail mené permet par exemple d'identifier des enjeux en termes de chômage et de logement dans des villes ayant connu en parallèle pendant la dernière décennie des trajectoires qualifiées de dynamiques, comme Béziers et Thonon-les-Bains respectivement (en orange sur la carte 1).

Les villes moyennes face aux défis des transitions

S'il est primordial de pouvoir répondre aux problématiques conjoncturelles ou structurelles que connaissent les villes moyennes aujourd'hui, il importe au moins autant d'anticiper

per les pressions liées aux transitions écologiques, démographiques ou économiques à l'œuvre, ainsi que leur possible accentuation.

Tout d'abord, la transition écologique impose d'anticiper une approche et des réponses adaptées à chaque territoire. Qu'on parle d'atténuation du changement climatique (par la réduction des émissions de gaz à effet de serre via la rénovation thermique des bâtiments, le développement des mobilités propres, ou encore la limitation de la consommation des sols), de préservation des espaces naturels et des écosystèmes, de transition vers des systèmes alimentaires durables ou encore d'adaptation en anticipant les effets du changement climatique, des contextes territoriaux distincts peuvent impliquer des manières différenciées de les résoudre. Le travail d'analyse mené permet de souligner la forte hétérogénéité observée selon les villes moyennes sur différentes variables en lien étroit avec les enjeux de lutte contre le changement climatique. Par exemple, en termes de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, le taux d'artificialisation dans les villes moyennes est hétérogène¹¹. De même, la part des trajets domicile-travail en voiture dans les villes moyennes varie de 64 % à Sète à 88 % à Sarreguemines. Cela peut être mis en regard des conclusions d'un précédent travail de France Stratégie qui identifiait les espaces périurbains et ruraux de campagnes autour des villes moyennes comme présentant des problématiques majeures en matière de mobilités¹². Ces éléments appellent des réponses différenciées en ce qui concerne la maîtrise de l'artificialisation ou le développement des transports en commun notamment.

Les effets du changement climatique constituent un autre exemple. Ils seront variables selon les régions françaises¹³ : si le quart sud-est sera confronté aux plus fortes hausses de température, à des feux de forêt plus fréquents, la moitié ouest de la France sera elle confrontée à des sols beaucoup plus secs. Mais au-delà de ces effets macro-régionaux, une diversité de situations infra-régionales existe au sein même d'une région, affectant de manière différenciée les villes moyennes¹⁴. Ces différents facteurs pourraient être à l'origine de migrations domestiques et d'évolutions importantes tant pour les espaces urbains que ruraux, pouvant déterminer l'attractivité résidentielle future des villes moyennes. Dès lors, les stratégies d'adaptation à définir et à mettre en œuvre, les indicateurs à mobiliser et les

10. Ces résultats sont similaires à ceux de l'étude *La décroissance urbaine. Enjeux, clés d'analyse et action publique* de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (2021).

11. Par exemple, la part de la surface artificialisée pour l'habitat dans les pôles des villes moyennes entre 2009 et 2020 (données Cerema) est comprise entre 0 % à Épernay et 3 % à Alès. Voir Bouvart C., Frocrain P., Rais Assa C. et Gomel C. (2022), « *La revanche des villes moyennes, vraiment ?* », *op. cit.*

12. Colard J., de Lapasse B. et Clément C. (2021), « *Mobilités dans les espaces périphériques et peu denses : pour un territoire plus accessible ?* », document de travail, n° 2021-02, France Stratégie, avril.

13. Haut Conseil pour le climat (2021), *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, rapport annuel, juin, p. 121-123.

14. *Ibid.*, p. 126-128.



décisions d'investissement seront presque aussi variés qu'il y a de villes moyennes. En lien avec le changement climatique et des évolutions dans la production, les évolutions sectorielles pourraient aussi influencer le destin de certains territoires. Ainsi par exemple, le changement climatique conduira à faire évoluer notre système alimentaire, en privilégiant les productions les plus résilientes et adaptées aux stress climatiques. Par ailleurs, la réduction prévisible de la consommation de produits carnés au profit de produits végétaux impactera le secteur de l'élevage et les industries agroalimentaires de transformation des produits carnés. Cela pourrait avoir un impact conséquent sur les villes moyennes de l'Arc atlantique et les territoires environnants, où ces activités sont fortement représentées.

Il en va de même pour les mutations du travail à venir, du fait notamment de la transition numérique : les nouvelles organisations du travail, dont le télétravail, pourraient avoir à moyen terme des effets territoriaux et doivent donc être anticipées. S'il est encore trop tôt pour savoir si le développement du télétravail aura un impact massif sur les mouvements résidentiels, les auditions réalisées dans le cadre de ce travail ont fait émerger des enjeux nouveaux en matière d'accès à la propriété ou de multi-résidence, d'évolution des déplacements ou encore de développement d'espaces intermédiaires entre l'entreprise et le domicile (type tiers-lieux ou espaces de *coworking*)¹⁵. Sur un autre plan, la redynamisation des territoires industriels, et plus largement la modernisation de l'appareil productif, nécessite de l'innovation, de l'ingénierie¹⁶ et des compétences, ce qui impose d'intégrer en amont les enjeux de collaboration, de formation et de compétences des salariés, situation à l'égard de laquelle les villes moyennes disposent d'atouts qui sont détaillés page 13.

Les villes moyennes seront également confrontées au défi du vieillissement démographique. En 2018, la part de retraités dans les villes moyennes (29 %) était légèrement supérieure à la moyenne nationale (27 % hors Mayotte)¹⁷, et nettement plus élevée que dans les métropoles (23 %). Cette proportion varie en outre considérablement d'une

ville moyenne à l'autre : elle dépasse notamment les 40 % dans certaines cités balnéaires du littoral atlantique comme Saint-Jean-de-Monts, Saint-Hilaire-de-Riez ou encore Arcahon, tandis que certaines villes moyennes d'outre-mer comptent moins de 15 % de retraités (Saint-Louis, Le Port, ou encore Cayenne). Les villes confrontées à un vieillissement marqué feront face à des enjeux multiples, notamment l'adaptation des logements aux besoins des personnes âgées, le développement des transports collectifs – dont les villes moyennes sont moins dotées que les métropoles –, de nouveaux services et des structures spécialisées dans la prise en charge de la dépendance¹⁸. Parallèlement, l'attractivité des villes moyennes pour les étudiants et jeunes ménages, ainsi que leur capacité à s'y fixer durablement, constituent des enjeux clés du renouvellement générationnel, en lien notamment avec l'offre éducative et d'enseignement supérieur.

DES POLITIQUES PUBLIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE RENOUVELÉES AUTOUR DES VILLES MOYENNES

Face au risque de déséquilibre lié à l'hyperconcentration des fonctions métropolitaines à Paris et en Île-de-France¹⁹, la stratégie nationale d'aménagement du territoire d'après-guerre a consacré huit « métropoles d'équilibre » en 1964. La métropolisation a ensuite concerné d'autres grandes villes et la France compte maintenant 22 métropoles²⁰. Aujourd'hui, les avancées en termes de métropolisation conduisent à s'intéresser davantage aux territoires infra-métropolitains. Cette évolution et les questions ayant émergé pendant la pandémie (déploiement du télétravail, recherche de villes « à taille humaine », volonté de se rapprocher de la nature notamment) conduisent à ce que les villes moyennes, situées entre les métropoles et les zones rurales, soient de plus en plus invoquées comme les nouvelles « villes d'équilibre²¹ ». Ce contexte est favorable à ce que ces villes soient appelées à jouer à leur tour un rôle de cohésion et d'ancrage territorial au sein de politiques d'aménagement du territoire renouvelées²².

15. Voir les constats formulés dans le rapport de la Fondation Travailler autrement (2018), *Mission Coworking. Faire ensemble pour mieux vivre ensemble*, rapport, septembre.

16. La technopole de Laval utilise par exemple son ingénierie spécifique aux start-up pour accompagner les petites et moyennes entreprises existantes dans leur développement et l'amélioration de leur compétitivité, grâce à l'innovation.

17. Insee (2018), *Le recensement de la population 2018*, janvier.

18. Voir Baléo M. (2021), « Les villes moyennes face au vieillissement démographique », note, La Fabrique de la Cité, 12 mars.

19. Voir notamment Gravier J.-F. (1947), *Paris et le désert français*, Paris, Portulan ou de Lapasse B. (2018), *Le vieillissement de la population et ses enjeux. Fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires 2017*.

20. La loi MAPTAM institue quinze métropoles et ouvre la possibilité aux agglomérations de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants d'obtenir ce statut.

21. Formule utilisée par le maire de Cahors à l'occasion de la clôture de la deuxième édition des Rencontres des villes moyennes, organisée en octobre 2021 par La Fabrique de la Cité (La Fabrique de la Cité [2021], « Croître ensemble : demain, une France des coopérations territoriales ? », vidéo, 26 novembre).

22. Cette orientation est notamment revendiquée par le collectif Villes moyennes rassemblant des élus locaux, des experts et des entrepreneurs : Villes moyennes (2020), « Villes moyennes : la nouvelle armature territoriale de la France », dossier de presse, 20 juillet.

Les villes moyennes : pivot du système territorial

Avec l'essor des politiques consacrant le rôle moteur des métropoles et de celles portant sur le développement rural²³, les villes moyennes ont, pendant quelques décennies, constitué un relatif impensé des politiques d'aménagement du territoire, à la seule exception des contrats de villes moyennes mis en place durant la décennie 1970²⁴. Ce constat a pu entraîner jusqu'à encore très récemment un sentiment de désintérêt de la part des pouvoirs publics – formulé, par des acteurs de terrain durant les auditions conduites dans le cadre de ce travail, de la manière suivante : « les villes moyennes sont à l'aménagement du territoire ce que les classes moyennes sont à la société », en décalage avec l'importance du rôle de ces villes à l'échelle de leur territoire et leur contribution à la cohésion du système territorial.

Villes moyennes et administration

Pour la plupart, les villes moyennes remplissent pourtant un rôle politique et administratif. Elles accueillent le plus souvent des composantes des services de l'État, le siège de collectivités territoriales, ainsi que d'autres services publics, dans une approche de répartition quasi homogène à l'échelle de chaque département, héritage de la Révolution française. À titre d'illustration de cet héritage du découpage administratif du XVIII^e siècle, 75 % des villes moyennes étudiées dans le cadre de ce travail (155 sur 202) sont aujourd'hui le siège de préfectures ou de sous-préfectures (respectivement 68 et 87).

Par ailleurs, un travail de France Stratégie montrait en 2019 que la répartition des emplois publics locaux (que ce soit de l'État, des collectivités territoriales, ou hospitaliers) rapportée au nombre d'habitants²⁵ était relativement homogène, sans désavantage marqué pour les zones les moins denses²⁶. Dans les unités urbaines de plus de 20 000 habitants (hors métropoles), le taux d'administration variait entre 7,7 et 8,5 ; la moyenne nationale s'établissant à 8,8. Cela souligne la responsabilité de l'État en tant qu'employeur territorial, et le lien à faire avec les réflexions et démarches en matière de relocalisation de services administratifs, des métropoles vers d'autres territoires. C'est déjà parfois le

cas, comme le montre l'initiative de la Direction générale des Finances publiques de relocaliser une partie de ses services dans les territoires²⁷.

La mise en perspective de ces éléments avec les dynamiques en matière d'emploi, de démographie et de prix de l'immobilier pendant la dernière décennie met en avant une forte diversité de situations²⁸ :

- parmi les villes moyennes ayant connu des trajectoires dites en retrait (en bleu sur la carte 1, page 3) pendant la dernière décennie, certaines sont peu dotées en emplois publics (7,3 à Dieppe et 6,8 à Maubeuge par exemple), d'autres sont dans la moyenne (8,5 à Charleville et Châteauroux par exemple) tandis que d'autres encore comme Épinal (9,9) sont fortement dotées en emplois publics ;
- le constat est similaire pour les villes moyennes ayant connu des trajectoires dites dynamiques pendant la décennie avant la pandémie (en orange sur la carte 1) : Bayonne ou Saint-Nazaire sont peu dotées en emplois publics (taux d'administration de 7,0 et 6,3 respectivement), Angers ou Annecy sont dans la moyenne (8,9 et 8,6 respectivement) et Poitiers ou Besançon sont plus fortement dotées (11,7 toutes les deux).

Les services et les équipements des villes moyennes

Au-delà des indicateurs utilisés pour décrire les dynamiques à l'œuvre pendant la dernière décennie et durant la pandémie dans les villes moyennes étudiées²⁹, une clé d'analyse complémentaire, préconisée dans une grande partie des auditions réalisées, consiste à analyser les territoires en se fondant sur les fonctions qu'ils remplissent, et ce quels que soient leur taille de population, leur environnement ou les territoires avec lesquels ils entretiennent des relations fonctionnelles. Pour soutenir cette approche, des indicateurs fonctionnels se révèlent utiles³⁰.

En particulier, l'indicateur de niveau de centres d'équipements et de services (services publics, commerces, offre de santé, d'éducation ou de transport, mais aussi offre

23. Peuvent notamment être cités les pôles d'excellence rurale, les contrats de ruralité ou encore les pôles d'équilibre territorial et rural.

24. Ces contrats se sont développés autour de projets de développement, de modernisation et d'embellissement dans les villes impliquées et ont permis l'expérimentation d'un nouveau mode d'action de l'État. Voir le [Rapport d'information n° 241](#) (2002-2003) du sénateur Jean François-Poncet, fait au nom de la délégation à l'aménagement du territoire, déposé le 3 avril 2003.

25. Ratio de « taux d'administration » en nombre d'emplois publics, toutes fonctions publiques confondues, pour 100 habitants.

26. Dherbécourt C. et Deschard F. (2019), « [La répartition territoriale des emplois publics](#) », *La Note d'analyse*, n° 79, France Stratégie, juin.

27. La DGFIP a initié cette relocalisation et 66 villes ont été retenues pour accueillir ces services relocalisés. Voir ministère chargé des Comptes publics (2021), « [Relocalisation des services de la DGFIP dans les territoires](#) », communiqué de presse, 9 septembre.

28. L'analyse sur la répartition territoriale des emplois publics est menée à l'échelle de la zone d'emploi et uniquement sur l'année 2015, alors que l'analyse des dynamiques des villes moyennes est réalisée à l'échelle de l'aire d'attraction des villes sur une période de dix ans avant la pandémie de Covid-19. La comparaison est donc proposée à titre d'illustration. Pour essayer de limiter les différences dues au zonage, on se concentre sur des villes moyennes de grande taille pour lesquelles l'aire d'attraction des villes est plus proche de la zone d'emploi.

29. Voir Bouvart C., Frocrain P., Rais Assa C. et Gomet C. (2022), « [La revanche des villes moyennes, vraiment ?](#) », *op. cit.*

30. Agence nationale de la cohésion des territoires (2020), *Centralités : comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales ?*, étude, juin.



culturelle) permet de classer les villes moyennes de France métropolitaine en fonction d'un dénombrement des équipements et services qu'elles accueillent et ainsi de décrire de manière standardisée les fonctions qu'elles remplissent selon quatre niveaux (voir tableau 1)³¹.

Cette analyse souligne le rôle majeur joué par les villes moyennes étudiées en matière d'offre en équipements et en services. En termes de localisation géographique, la carte 2, page suivante, montre que les villes moyennes avec la plus grande offre d'équipements et de services sont réparties sur l'ensemble du territoire métropolitain, et illustre la corrélation entre taille de la ville et niveau d'équipements et de services. En effet, le quart des villes

moyennes les plus peuplées appartiennent toutes à la catégorie des centres majeurs.

Cette catégorisation des villes moyennes selon leur niveau de centres d'équipements et de services n'épuise pas l'hétérogénéité des situations. À titre d'illustration, et à partir de la Base permanente des équipements 2020 de l'Insee, on peut noter que parmi les 100 villes moyennes appartenant à la catégorie des centres majeurs (voir tableau 1) :

- en matière d'infrastructures de transports, 57 villes moyennes disposent d'une gare de voyageurs d'intérêt national, 39 d'une gare de voyageurs d'intérêt régional et 42 d'un aéroport³² ;

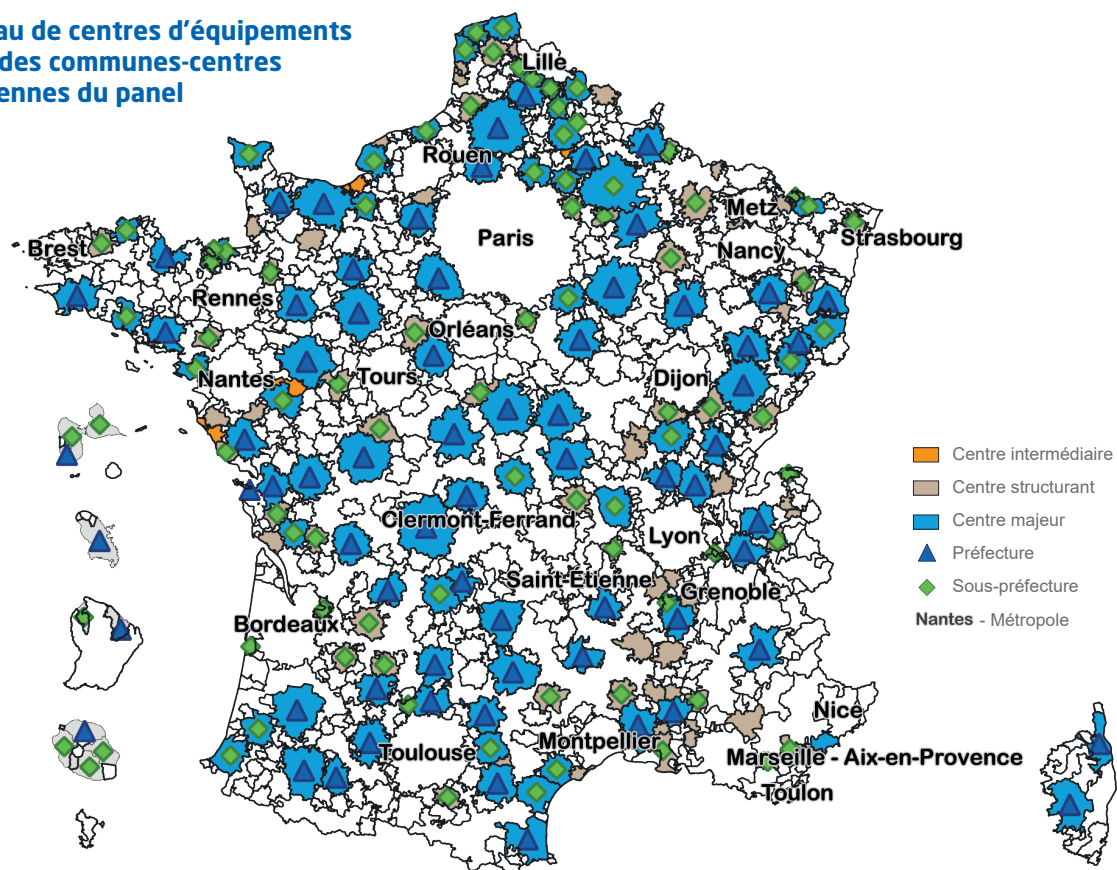
Tableau 1 – Niveau de centres d'équipements et de services des villes moyennes étudiées

Niveau de centres d'équipements et de services (par ordre croissant)	Description de l'offre d'équipements et de services	Répartition des villes moyennes du panel étudié	Exemples
Centres locaux d'équipements et de services	Offre insuffisante ou restreinte autour d'une dizaine d'équipements du quotidien et/ou de proximité (coiffeur, école élémentaire, restaurant, boulangerie, artisans du bâtiment).	Aucune ville moyenne du panel étudié n'est dans ce cas de figure.	
Centres intermédiaires de commerces et de services	Offre d'équipements et de services constituée d'une trentaine de commerces et services (offre de soins de premier recours complète, activité commerciale renforcée notamment).	7 villes moyennes parmi les 190 en France métropolitaine. Les aires d'attraction de ces villes ont toutes une taille de population inférieure à 50 000 habitants.	Amnéville, Chemillé-en-Anjou, Dives-sur-Mer, Saint-Hilaire-de-Riez, Saint-Jean-de-Monts, Ternier et Trouville-sur-Mer.
Centres structurants	Offre d'équipements et de services constituée d'une quarantaine d'équipements spécifiques, certains essentiels, mais dont le recours n'est pas quotidien (équipements commerciaux plus spécialisés tels que les librairies, les épiceries, les magasins de chaussures, de sport, d'électroménager ou de meubles, hôtels, agences de travail temporaire, mais aussi des services de santé plus spécialisés comme les laboratoires d'analyse, les cabinets d'ophtalmologie, de cardiologie ou de gynécologie).	44 % des villes étudiées (soit 83 villes moyennes).	Parmi ces 83 villes moyennes, 45 sont des sous-préfectures (par exemple Abbeville, Alès, Dinan ou Sedan) et 38 ne le sont pas (par exemple Aury, Fécamp ou Manosque).
Centres majeurs	Offres d'équipements et de services comprenant certaines spécialités médicales hospitalières, des services de l'aide sociale aux personnes fragiles, des tribunaux, des établissements universitaires, de grands équipements sportifs, culturels et de grande distribution.	Plus de la moitié des villes étudiées (100 villes). À titre de comparaison, les 22 métropoles institutionnelles appartiennent toutes à cette catégorie.	Les 64 villes moyennes étudiées, qui sont le siège de préfectures, sont toutes dans cette catégorie. Peuvent notamment être citées : Agen, Auxerre, Bastia, Cahors, Le Mans, Saint-Brieuc ou encore Valence. Parmi les 84 villes moyennes étudiées qui sont des sous-préfectures, 36 sont également des centres majeurs (par exemple Béziers, Calais, Lorient ou Saintes).

31. Au sens de l'Observatoire des territoires, sur la base de l'indicateur Inrae-Cesaer - Agence nationale de la cohésion des territoires (2021) : Calculs de France Stratégie. Remarque : l'indicateur n'est pas disponible pour les territoires ultramarins.

32. Les gares de voyageurs d'intérêt national sont celles dont la fréquentation par des voyageurs des services nationaux et internationaux de voyageurs est au moins égale à 250 000 voyageurs par an ou dont ces mêmes voyageurs représentent 100 % des voyageurs. Les gares de voyageurs d'intérêt régional sont celles n'appartenant pas à la catégorie des gares de voyageurs d'intérêt national mais dont la fréquentation totale est au moins égale à 100 000 voyageurs par an. Quatre villes (Ajaccio, Bastia, Guéret et Mende) n'ont pas de gare de voyageurs d'intérêt national ou régional.

Carte 2 – Niveau de centres d'équipements
et de services des communes-centres
des villes moyennes du panel



Lecture : les communes-centres des villes moyennes en orange sur la carte, en minorité, disposent d'une offre intermédiaire d'équipements et de services. Les communes-centres des villes moyennes en bleu clair sur la carte sont celles qui disposent d'un niveau d'équipements et de services plus important, elles sont qualifiées de centres majeurs. Indicateur non disponible pour les villes moyennes des territoires ultramarins. Les communes-centres des villes moyennes qui sont le siège d'une préfecture ou d'une sous-préfecture sont indiquées respectivement par un triangle bleu foncé ou un losange vert clair.

Source : France Stratégie à partir de l'Observatoire des territoires (données issues de la Base permanente des équipements de l'Insee 2017)

- seules quatre villes moyennes accueillent plus de 20 000 étudiants dans leurs universités ou antennes (Amiens, Caen, Poitiers et Angers) et quatre entre 10 000 et 20 000 (Besançon, Limoges, Reims et Valenciennes)³³ ;
- seules cinq n'ont pas de tribunal de grande instance (Calais, Cholet, Lannion, Lens-Liévin et Saint-Lô) ;
- une seule (Montbéliard) ne dispose pas de services d'urgence en propre mais se trouve à moins de trente

minutes de l'hôpital Nord Franche-Comté commun à Montbéliard et Belfort.

Par ailleurs, ce niveau d'équipements et de services n'est pas facilement corrélable aux trajectoires que ces villes moyennes ont connues pendant ces dix dernières années³⁴ : on trouve ainsi autant de villes ayant connu une trajectoire dynamique ou en retrait (voir carte 1, page 3) dans la catégorie des centres majeurs que dans la catégorie des centres intermédiaires (voir tableau 2).

Tableau 2 – Croisement entre le niveau de centres d'équipements et de services des villes moyennes étudiées et la typologie de leurs trajectoires pendant la dernière décennie*

	Villes moyennes ayant connu une trajectoire dite « dynamique » sur la dernière décennie (voir carte 1)	Villes moyennes ayant suivi une trajectoire dite « en retrait » sur la dernière décennie (voir carte 1)
Villes moyennes de la catégorie des centres majeurs (voir tableau 1)	34 villes : par exemple Angers, Chambéry, Mâcon ou Saint-Malo	16 villes : par exemple Alençon, Chaumont, Laon ou Sarreguemines
Villes moyennes de la catégorie des centres intermédiaires et structurants (voir tableau 1)	43 villes : par exemple Beaune, Fougères, Millau ou Pontarlier	16 villes : par exemple Fécamp, Montceau-les-Mines, Sedan ou Saint-Dié-des-Vosges

* Hors territoires ultramarins.

33. Étudiants inscrits en universités et assimilés. Effectifs de la rentrée 2018. Observatoire des territoires à partir des données du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

34. Ces trajectoires sont décrites dans Bouvart C., Frocrain P., Rais Assa C. et Gomel C. (2022), « La revanche des villes moyennes, vraiment ? », *op. cit.*

Des villes moyennes en interaction avec les territoires environnants

Les villes moyennes ne sont pas des entités isolées et sont impliquées dans de nombreuses relations avec les territoires environnants, par exemple au travers des déplacements pendulaires domicile-travail. Comme il a été montré dans la section précédente, elles endossent également un rôle de relais dans l'accès aux équipements et aux services du quotidien, voire à l'offre médicale de spécialité ou à l'offre culturelle. Cela est particulièrement important à l'égard des espaces ruraux alentour qui ont parfois pu perdre en accessibilité et en services au cours des dernières décennies.

Dans ce contexte, les villes moyennes s'inscrivent dans des démarches de coopération avec les territoires environnants : les autres villes moyennes et les métropoles de la même région d'une part mais aussi les territoires moins denses d'autre part. À titre d'illustration, de nombreux travaux sont effectués dans le cadre d'un programme de recherche-action du Plan urbanisme construction architecture (PUCA) qui vise à caractériser les complémentarités entre les métropoles et les territoires environnants³⁵. Ces complémentarités territoriales peuvent engendrer des plus-values dans des domaines variés et plusieurs initiatives existent notamment autour des mobilités, de l'alimentation, de l'énergie, des déchets ou encore de l'économie³⁶. Cette dimension de coopération entre les territoires, fondée sur un dialogue territorial de plus en plus mature à la suite des différentes vagues de décentralisation, constitue d'ores et déjà une réalité – comme en témoigne par exemple l'initiative de l'Alliance des territoires de France urbaine qui vise à accompagner, renforcer et valoriser les démarches de coopération et de solidarités de territoires voisins autour d'enjeux et de projets partagés. Le contrat de réciprocité entre Brest Métropole et le Pays du Centre Ouest Bretagne défini autour de trois axes (l'économie et l'insertion ; la santé, la culture et les services ; et l'énergie et l'environnement) constitue un exemple de ce type de coopération³⁷. Pour les villes moyennes, cet enjeu de coopération équilibrée avec les territoires environnants est également central dans l'objectif de trouver des réponses communes aux principaux défis³⁸.

Des services fondamentaux dans les villes moyennes

Cette vision fonctionnelle des territoires peut justifier de miser durablement sur le rôle pivot que les villes moyennes remplissent à l'échelle locale au travers d'un socle de services fondamentaux à garantir sur le temps long. Face aux défis actuels et à venir que connaissent les territoires, une réflexion sur l'établissement à l'échelle locale d'une base minimale d'équipements et de services, à la fois en termes de niveau et de qualité, semble de nature à répondre aux enjeux d'égalité républicaine et de cohésion territoriale. En effet, au-delà de la situation économique locale, la perte de services publics et d'équipements, en termes de commerces de proximité mais aussi d'offre culturelle, de santé et de lieux de socialisation, constitue l'un des facteurs clés du mécontentement des habitants³⁹, ainsi qu'un frein probable à l'attractivité économique et résidentielle. Une telle orientation pourrait contribuer à l'augmentation de la capacité de résilience économique du pays face aux mutations futures, en limitant les écarts de services entre territoires et en facilitant ainsi la liberté d'implantation des acteurs économiques et de leurs investissements. La notion de base minimale d'équipements et de services ne renvoie pas à une vision un peu dépassée d'une standardisation stricte des équipements et des territoires, mais vise plutôt à s'assurer que chaque citoyen a accès à un socle minimal de services utiles aux modes de vie contemporains. En ce sens, le maillage territorial formé par les villes moyennes en fait des lieux d'accueil pertinents de ces équipements et services associés.

Ce principe pourrait constituer un nouvel axe de la politique de cohésion des territoires. Dans les champs relevant au moins partiellement de la compétence de l'État, les domaines suivants, cités lors des auditions conduites dans le cadre de ce travail⁴⁰, apparaissent stratégiques à investir, notamment à l'aune des transitions à l'œuvre :

- la santé : la garantie de l'accès à l'offre de santé nécessaire (en niveau de service et en qualité) pour assurer l'accès à des soins de qualité à l'ensemble de la population et en tous lieux⁴¹ ;
- l'éducation, l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation : une logique de réseau pour des antennes universitaires et autres formations de l'enseignement

35. Voir notamment le programme « [POPSU Métropoles](#) » ou le colloque « [Pour des métropoles résilientes : métropoles en transitions cherchent trajectoires territoriales](#) » organisé en janvier 2021 à l'Assemblée nationale.

36. Voir notamment Agence nationale de la cohésion des territoires (2021), *Coopérations entre métropoles et territoires environnants : quels facteurs de réussite ?*, janvier, ou Dégremont M. (2020), « [Les solidarités entre territoires : un levier pour la transition écologique](#) », note de synthèse, France Stratégie, août.

37. Voir le *Contrat de réciprocité ville-campagne valant contrat de coopération territoriale entre Brest Métropole et le Pays du Centre Ouest Bretagne – Expérimentation nationale*.

38. Voir notamment Agence nationale de la cohésion des territoires (2021), *Villes moyennes et transition écologique : quelles mutations des modes de production et de consommation ?*, décembre.

39. Conseil d'analyse économique (2020), « [Territoires, bien-être et politiques publiques](#) », *Les Notes du conseil d'analyse économique*, n° 55, janvier.

40. Voir l'annexe comportant la liste des auditions réalisées dans le cadre de ce travail, disponible sur le [site de France Stratégie](#).

41. Cela peut être mis en perspective avec l'approche exposée par le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie en 2018 qui visait à « organiser l'accès des habitants d'un territoire aux services pertinents ». Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (2018), *Contribution à la transformation du système de santé*, juin, p. 37.

supérieur, la formation professionnelle tournée vers les métiers en tension et/ou porteurs sur le territoire et impliquant les acteurs économiques⁴² ;

- les mobilités : la modernisation des infrastructures et services de transport décarboné en lien avec une garantie en termes de qualité de service mais aussi la réflexion sur l'accessibilité des territoires, notamment ceux enclavés aujourd'hui encore et dont la situation a pu se détériorer à contrecourant de la modernisation générale du pays ;
- le numérique : le développement des infrastructures numériques et de l'inclusion numérique.

L'élaboration d'un diagnostic partagé des vulnérabilités sociales, économiques et environnementales ainsi que des atouts et des opportunités des villes moyennes apparaît alors comme un préalable nécessaire à un dialogue approfondi entre l'État et les collectivités territoriales. L'enjeu est ici de déterminer, de manière concertée, quels investissements sont prioritaires et quels modes de gestion sont à privilégier :

- dans le champ de ses compétences et à partir d'une évaluation partagée avec les collectivités territoriales concernées et les régions au titre de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire⁴³, l'État devrait adapter, voire restructurer si nécessaire, les politiques sectorielles pour organiser l'offre d'équipements et de services fondamentaux autour du principe évoqué précédemment ;
- dans les champs des compétences partagées ou décentralisées, l'État pourrait accompagner et soutenir les investissements portés par les collectivités compétentes, en contrepartie d'engagements de performance autour de la gestion des équipements et services.

Des politiques publiques existantes à mieux articuler

De multiples dispositifs nationaux existent dans le champ de l'aménagement du territoire. Le programme « Action cœur de ville » de l'Agence nationale de la cohésion des territoires cible spécifiquement 234 communes, dont 155 figurent dans le panel étudié dans le cadre de ce travail (voir carte 3,

page suivante)⁴⁴. Par ailleurs, d'autres dispositifs ciblent différents types de territoires, comme l'Agenda rural lancé en 2019 et le programme « Petites villes de demain » qui s'y inscrit.

De nombreuses politiques publiques, notamment sectorielles, touchent des villes moyennes de manière différenciée. Peuvent notamment être cités :

- des dispositifs tels que le programme « Territoires d'industrie » (voir carte 3) ou la politique de la ville (quartiers prioritaires de la ville) peuvent concerner certaines villes moyennes. Ainsi, environ 60 % de la population des 202 aires d'attraction des villes moyennes étudiées résident dans un Territoire d'industrie et 17 % de celle des villes-centres étudiées dans un quartier prioritaire de la ville ;
- le plan de soutien aux petites lignes ferroviaires lancé en décembre 2021 alors qu'un nombre important des « petites lignes » dessert des villes moyennes (par exemple Cherbourg, Laon, La Roche-sur-Yon, Limoges, Oyonnax, ou encore Rodez) ;
- la politique en faveur des tiers-lieux (et notamment les Fabriques de territoires) ou encore des expérimentations en cours comme les Territoires zéro chômeur de longue durée⁴⁵, les Territoires pilotes de sobriété foncière⁴⁶ ou enfin les plateformes d'expérimentation des applications industrielles et non industrielles de la 5G⁴⁷, qui, sans cibler particulièrement les villes moyennes, offrent des exemples de réponses à des enjeux spécifiques que peuvent connaître ces territoires.

Les nombreuses intersections mises en évidence dans l'analyse non exhaustive ci-dessus soulignent le caractère pluridimensionnel des problématiques des villes moyennes, notamment en matière de développement de l'activité productive, de mobilité et d'accessibilité, de déploiement des infrastructures et des services numériques ou encore de maîtrise de l'artificialisation⁴⁸.

Ces recoupements invitent à bien intégrer les villes moyennes comme bénéficiaires potentiels de ces dispositifs dès leur conception. Cela implique de tenir compte

42. Par exemple, le rapport de la commission internationale Blanchard-Tirole suggérait de créer des agences régionales de l'activité économique (ARAE) et de mieux articuler politiques d'emploi et politiques économiques. Voir France Stratégie (2021), *Les grands défis économiques*, rapport de la commission internationale présidée par O. Blanchard et J. Tirole, juin.

43. Voir notamment les articles L. 4211-1, L. 4221-1 et L. 4251-1 du Code général des collectivités territoriales.

44. Les différences s'expliquent notamment par le fait que le panel considéré est constitué de villes situées à l'extérieur des aires d'attraction des métropoles institutionnelles (ce qui exclut par exemple des villes moyennes d'Île-de-France concernées par le programme « Action cœur de ville ») mais aussi par les critères considérés pour la définition du panel. Voir l'*annexe méthodologique* pour plus de détails.

45. Six des treize territoires habilités se trouvent à proximité des centres des villes moyennes (Caen, Châtellerauld, Cholet, Nevers, Saint-Nazaire et Vannes).

46. Cette démarche s'adresse à des villes moyennes intégrées au programme « Action cœur de ville ». Les sept territoires pilotes sont : Draguignan, Dreux, Épernay, Louviers, Maubeuge, Poitiers et Sète.

47. Certaines expérimentations sont en cours dans des villes moyennes comme Cholet, Dunkerque ou Lannion, mais la plupart sont encore concentrées dans les métropoles.

48. Sur la base des dispositifs analysés et du panel de villes étudiées, on peut noter que 90 % de la population des pôles des villes moyennes sont couverts par au moins une politique publique territoriale de l'État.

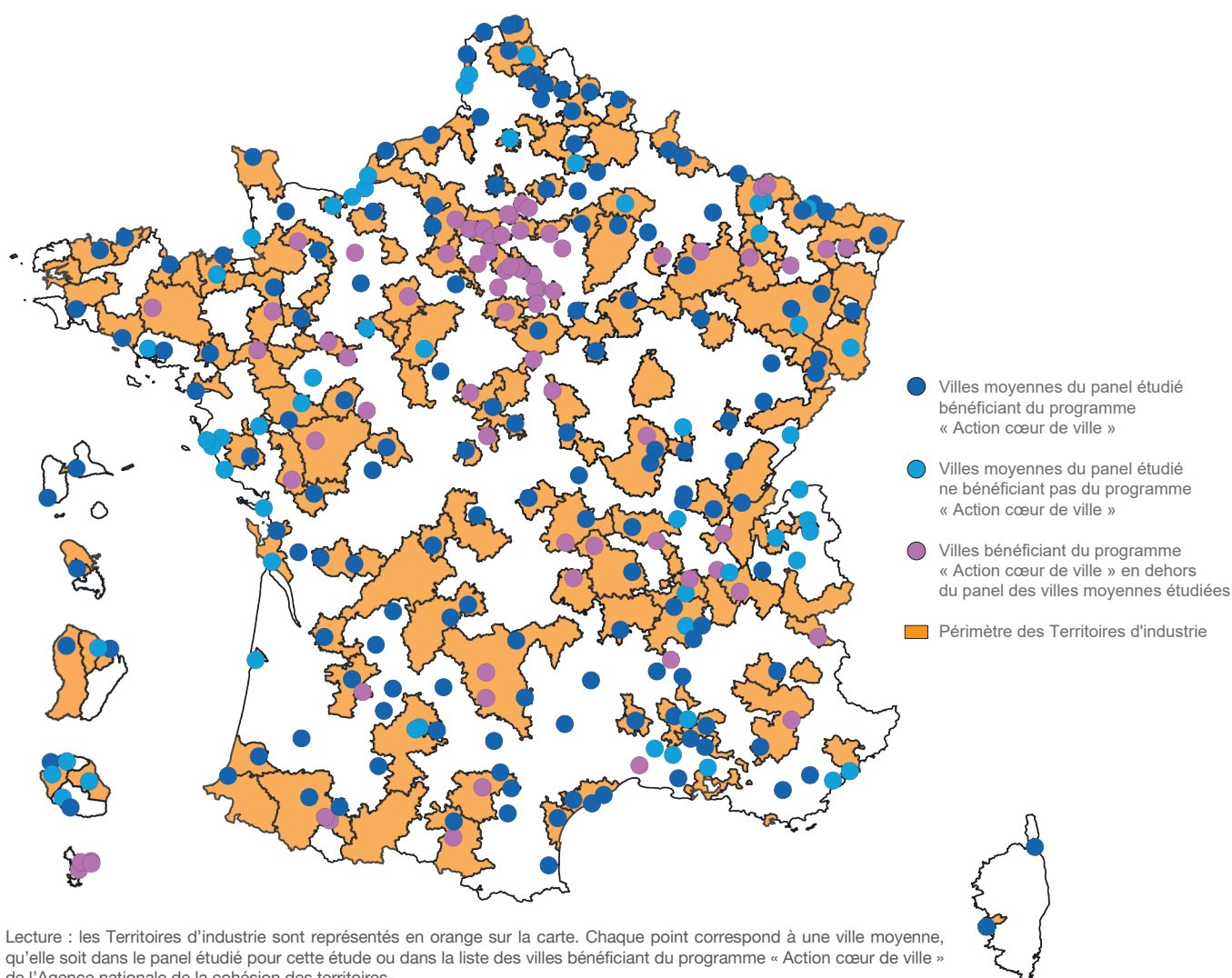
notamment du niveau d'ingénierie dont elles disposent, que ce soit sur des problématiques sectorielles (aménagement, commerce et services, activités économiques, mobilités, etc.) ou transversales (attractivité, projet de territoire, transition écologique, etc.). Ces recoupements témoignent également de la possibilité pour les villes moyennes d'être bénéficiaires de plusieurs dispositifs à la fois. L'articulation des dispositifs à l'échelle de leur territoire apparaît dès lors souhaitable pour maximiser leurs synergies ou encore limiter le risque de déperdition d'énergie (manque de coopération entre acteurs, surmobilisation des élus et techniciens dans les instances de gouvernance, risque d'interférence dans les actions conduites, etc.). Les villes moyennes pourraient constituer un espace privilégié d'expérimentation pour l'intégration de nombreuses politiques publiques territorialisées, afin notam-

ment d'alimenter le retour d'expérience et de contribuer à établir un référentiel d'action territoriale pour l'État.

Focus sur cinq villes moyennes aux enjeux variés

Les cinq focus suivants visent à illustrer la diversité des situations, des trajectoires et des enjeux et permettent de mettre en perspective les enseignements issus du travail. Ils illustrent la forte variabilité des enjeux de chaque ville moyenne et ce, qu'elles partagent des trajectoires dites « dynamiques » ou « en retrait ». Ils soulignent le rôle structurant de ces villes à l'échelle locale et l'importance des équipements et services qu'elles accueillent. Enfin, ces exemples permettent aussi d'illustrer les recoupements entre les périmètres de différents dispositifs publics et soulignent l'intérêt de penser leur articulation.

Carte 3 – Villes moyennes et périmètres des programmes « Action cœur de ville » et « Territoires d'industrie »



Source : France Stratégie



Chaumont : un pivot local à la recherche d'une nouvelle dynamique

Chaumont, ville moyenne de la région Grand-Est, a connu une trajectoire en retrait des dynamiques nationales pendant ces dix dernières années : en particulier, en dix ans, la population de son aire d'attraction a décliné de 6,4 % et l'emploi salarié privé de 4 %. En parallèle, les prix de l'immobilier ont également baissé (-2,1 % par an). La pandémie de Covid-19 a accentué cette trajectoire décroissante : -2,9 % d'emploi entre 2019 et 2021 et -7,6 % pour les prix de l'immobilier entre le second semestre 2019 et le second semestre 2021. Chaumont, préfecture de la Haute-Marne, demeure un centre majeur à l'échelle locale, en lien avec une offre d'équipements et de services conséquente (une gare de voyageurs d'intérêt régional, un centre d'urgence, une maternité et onze hébergements pour personnes âgées, un cinéma et un théâtre, etc.). La ville est par ailleurs impliquée dans un nombre important de politiques publiques : dans le cadre du programme « Action cœur de ville » elle fait notamment partie des villes identifiées pour l'implantation d'une antenne du Conservatoire national des arts et métiers et pour la relocalisation d'une antenne de la Direction générale des Finances publiques. Le territoire bénéficie également du programme « Territoires d'industrie », autour du projet de développement d'une stratégie d'adaptation des entreprises du secteur automobile à la mobilité 4.0.

Dunkerque : l'emploi, un enjeu pour ce territoire industriel suivant les trajectoires nationales

Dunkerque, dont la trajectoire ces dix dernières années était relativement stable et légèrement en deçà de la trajectoire nationale, concentre des enjeux en matière d'emploi à l'échelle de son aire d'attraction. L'emploi salarié privé y a baissé de 2 % en dix ans et cette baisse a été accentuée durant la pandémie (-1,6 % entre 2019 et 2021). En 2018, le chômage y demeure plus élevé que la moyenne nationale (3,7 points de plus). Par ailleurs, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers y est importante, en particulier dans la couronne où elle a concerné 0,7 % de la surface en dix ans⁴⁹. Cette sous-préfecture constitue un centre majeur d'équipements et de services et accueille notamment une gare de voyageurs d'intérêt national, deux hôpitaux, deux maternités, 29 hébergements pour personnes âgées, six cinémas et deux théâtres. Ville des Hauts-de-France fortement contributive en matière de développement industriel grâce notamment à son grand port maritime, elle participe à la fois au programme « Territoires d'industrie » et au dispositif des « Territoires d'innovation » autour de la transformation du territoire industrialo-portuaire et de la transition énergétique.

Valence : un territoire dynamique à mi-chemin entre Lyon et Marseille

Valence, chef-lieu de la Drôme, a connu, sur les dix ans précédant la pandémie, une trajectoire dynamique au regard du contexte national, avec une croissance de l'emploi de plus de 10 % ainsi qu'une croissance démographique de 6,7 %. Ce dynamisme se vérifie également en matière d'immobilier, avec une évolution des prix médians là aussi supérieure à la moyenne nationale sur la période. On constate par ailleurs une forte croissance du nombre de résidences secondaires entre 2013 et 2018 (+5,2 %), bien que leur part reste faible (3 % en 2018, la médiane nationale étant à 6,5 %). Après la crise, cette dynamique en matière d'emploi a été confortée, Valence ayant connu une croissance de 3,8 % entre 2019 et 2021. À l'échelle de l'agglomération, on note un haut niveau d'équipements et de services, largement imputable au tandem que constituent Valence et Romans-sur-Isère, avec notamment une gare TGV reliant le territoire à Lyon et Marseille, deux gares régionales, deux hôpitaux (avec deux services d'urgence et également deux maternités), quarante hébergements pour personnes âgées, ou encore six cinémas et cinq théâtres. Ce dynamisme est par ailleurs corrélé avec un niveau élevé d'artificialisation, 0,8 % de la surface du pôle et 0,5 % de celle de la couronne ayant été consommés en dix ans. Valence bénéficie d'autre part d'un accompagnement dans le cadre du programme « Action cœur de ville » et l'agglomération est lauréate du programme « Territoires d'innovation » visant ici à développer et ancrer localement des start-up.

Fougères : une ville moyenne dynamique avec des équipements et des services de rayonnement moindre

Située à 45 minutes de Rennes en voiture, Fougères et ses environs ont connu une trajectoire dynamique en matière d'emploi et de démographie sur ces dix dernières années : 4 % de croissance de la population, 7 % de croissance de l'emploi salarié privé notamment. Pendant la pandémie, cette dynamique s'est poursuivie avec +1,2 % d'emplois créés entre 2019 et 2021. Le taux de chômage y reste relativement faible. En lien avec ce dynamisme économique, le rythme d'artificialisation y est élevé et supérieur à la médiane nationale. Les prix de l'immobilier, en légère baisse avant la pandémie, ont augmenté de manière significative (+8,4 %) entre 2019 et 2020. Les prix médians des maisons familiales y demeurent néanmoins à des niveaux bas en comparaison du reste de la France. Sous-préfecture, classée comme centre structurant, Fougères n'accueille pas l'ensemble des équipements et des services d'un centre majeur : par exemple, elle ne dispose pas de gare de voya-

49. Cela la place dans le troisième quartile de la distribution à l'échelle nationale (données de l'Observatoire national de l'artificialisation, calculs de Cerema et France Stratégie).

geurs d'intérêt national ou régional et est par ailleurs une des rares villes moyennes étudiées à ne pas compter de tribunal de grande instance. Elle constitue néanmoins un centre structurant à l'échelle locale, accueille un hôpital et une maternité, dix hébergements de personnes âgées, un cinéma et deux théâtres, et bénéficie des programmes « Action cœur de ville » et « Territoires d'industrie » (territoire Fougères-Vitré).

Sète : une attractivité résidentielle porteuse d'enjeux démographiques et sociaux

La ville de Sète, en région Occitanie, présente des trajectoires dynamiques en lien avec l'attractivité de sa localisation. Ces dix dernières années, elle a connu une croissance soutenue de la population (+2,1 %) et très soutenue du nombre d'emplois salariés privés (+12 %). Cette dynamique s'est accompagnée d'une forte augmentation annuelle des prix de l'immobilier, de 2,7 % par an sur la période pré-crise considérée⁵⁰. La pandémie n'a pas ralenti ces dynamiques : l'emploi salarié privé a augmenté de près de 3 % entre 2019 et 2021 tandis que les prix de l'immobilier ont explosé (+12,8 % entre 2019 et 2020). Sète constitue un centre structurant du fait des équipements et services qu'elle accueille, comme une gare de voyageurs d'intérêt national, un service d'urgence, deux maternités et cinq hébergements pour personnes âgées. En dépit de cette trajectoire dynamique, la ville de Sète concentre plusieurs enjeux. On constate tout d'abord un vieillissement important de sa population ainsi qu'un taux de résidences secondaires particulièrement élevé de 21 %⁵¹, et en croissance sur la période 2013-2018. De plus, malgré une création d'emplois dynamique, le taux de chômage au sens du recensement y est parmi les plus élevés en France métropolitaine (de six points supérieur au niveau national). Les inégalités de revenus (rapport interdécile supérieur au troisième quartile de la distribution⁵²) ainsi que le taux de pauvreté (25,8 %) y sont particulièrement élevés. En matière de politiques publiques, Sète bénéficie du programme « Action cœur de ville ». Dans ce cadre, la ville fait notamment partie des sept territoires pilotes de sobriété foncière et a été identifiée pour l'implantation d'une antenne du Conservatoire national des arts et métiers. Le bassin d'activités lié aux activités maritimes et d'assemblage pour l'industrie est par ailleurs inclus dans le Territoire d'industrie Sète-Béziers.

Les atouts productifs des villes moyennes

En matière économique, afin d'assurer la consolidation de la relance nationale à la suite de la pandémie, les pouvoirs

publics se sont donné pour objectif d'en assurer la concrétisation dans tous les territoires. Dans ce contexte, les villes moyennes, qui concentrent 37 % de l'emploi industriel en France, apparaissent pouvoir contribuer de manière spécifique à la performance nationale et à l'économie productive⁵³. En effet, les auditions réalisées permettent de souligner les atouts dont elles disposent, notamment via la mobilisation du tissu économique local :

- en premier lieu, de nombreux acteurs auditionnés ont souligné le fait que les villes moyennes ont la capacité d'identifier rapidement les personnes clés et de constituer un réseau de partenaires de confiance (clients, fournisseurs, sous-traitants, accompagnants) au sein du territoire. Cet atout pourrait se révéler déterminant pour que les chaînes d'innovation les plus performantes soient demain ancrées dans des territoires, avec un fonctionnement en circuit court entre recherche, développement, industrie et services ;
- par ailleurs, le tissu économique local peut se reposer sur la fréquente présence d'opérateurs de développement économique et d'innovation sur ces territoires, notamment à l'échelle des intercommunalités (voir encadré 1) ;

Encadré 1 – L'innovation dans les territoires

À titre d'illustration, plusieurs pôles de développement ou d'innovation existent dans des villes moyennes : dans certaines, des orientations sur des domaines spécialisés peuvent être prises en visant des places d'innovation de niveau international (par exemple à Laval autour de la réalité virtuelle ou encore à Pau autour des géosciences). Dans d'autres villes, ces structures, en lien avec les filières locales, demeurent plus généralistes et accompagnent des entreprises très diverses : start-up, très petites entreprises (TPE), petites et moyennes entreprises et industries (PME, PMI), entreprises de taille intermédiaire (ETI), etc.

Les structures locales accompagnant ces développements sont variées : agences de développement et d'attractivité, technopôles ou incubateurs notamment. Elles sont réunies au sein de réseaux nationaux, comme la fédération des agences de développement économique (le Cner) ou le Réseau français des acteurs d'accompagnement de l'innovation sur les territoires (Rétis), qui positionnent ces acteurs à l'échelle nationale, favorisent les échanges entre les membres et développent des services mutualisés.

50. Le niveau du troisième quartile de la distribution se situe à -0,3 % par an (données DV3F, calculs de France Stratégie et Cerema).

51. La médiane nationale s'établit à 6,5 % (données de l'Observatoire des territoires, calculs de France Stratégie).

52. Rapport interdécile à 3,7 pour une médiane nationale à 2,9 et un troisième quartile à 3,1 (données 2018 de l'Observatoire des territoires, calculs de France Stratégie).

53. Voir Bouvat C., Frocraïn P., Rais Assa C. et Gomel C. (2022), « La revanche des villes moyennes, vraiment ? », *op. cit.*

- cette capacité à faire émerger des coopérations locales ne semble pas contradictoire avec l'insertion dans des circuits économiques mondialisés, comme en attestent le poids de l'emploi industriel dans les villes moyennes, le dynamisme de certaines d'entre elles en la matière et les liens parfois entretenus avec des acteurs économiques de premier plan à l'international (par exemple les groupes Pierre Fabre à Castres-Mazamet ou Legrand à Limoges). Certaines parties prenantes auditionnées soulignent de plus que des projets de territoires impliquant des entreprises et l'ensemble des acteurs implantés localement dans des villes moyennes peuvent être complémentaires à la performance productive des métropoles (comme à Valence ou Romans-sur-Isère par exemple) ;
- enfin, le fait que les marchés de l'emploi dans les villes moyennes soient à taille humaine apparaît de nature à pouvoir faciliter le travail des acteurs du placement et la résolution sur le terrain des enjeux en termes de formation et de qualification. Ainsi, la création en 2015 d'une école d'informatique à Agen, soutenue par les entreprises locales du numérique, visait par exemple à fournir des profils compétents recherchés par ces entreprises, profils qui jusque-là quittaient le territoire pour leurs études sans nécessairement y revenir. Déterminante dans le développement du Campus numérique 47 et son écosystème de start-up et bénéficiant d'un réel succès en termes de placement local en sortie, elle a conduit à la réplication du modèle, la même structure ayant aujourd'hui ouvert six autres écoles dans d'autres villes petites et moyennes : Avesnes-sur-Helpe, Dax, Les Sables-d'Olonne, Montauban, Nîmes et Pamiers. Un autre exemple est celui du Campus Sup Ardenne, implanté à Charleville-Mézières et qui vise à rendre le département attractif pour les étudiants.

Ces atouts semblent pouvoir être mobilisés dans le cadre de politiques de relance territorialisées et constituer un socle sur lequel appuyer durablement des politiques de soutien à l'innovation et au développement économique, en évitant de recréer des outils parallèles, voire concurrents. Les réseaux économiques de ces villes constituent de plus un potentiel de coopération au sein de systèmes territoriaux élargis.

Pour mettre en œuvre l'accompagnement différencié des territoires tel qu'évoqué ci-dessus, il est crucial de s'appuyer sur les politiques publiques, les structures et les réseaux existants. Il s'agit d'éviter de potentielles interfé-

rences avec les actions déjà conduites et les coopérations construites sur le terrain, au risque de les dénaturer ou les normaliser, ainsi qu'un décalage avec la réalité, les ressources et les contraintes du territoire. Un point d'attention apparaît également devoir être pris en compte en ce qui concerne le recours récurrent à des appels à projet qui tendent à mettre en concurrence d'une part, et à surmobiliser d'autre part, les territoires dans des approches de court terme.

Ainsi, lors de la définition de nouvelles initiatives en faveur des villes moyennes, il serait souhaitable de les insérer, lorsque c'est possible, dans les dispositifs existants, en misant sur les structures d'appui locales déjà en place. Par ailleurs, il est nécessaire de lancer une réflexion sur l'articulation de ces différents dispositifs dans l'objectif de favoriser l'émergence de synergies entre les actions de divers programmes sur un même territoire. Cela implique notamment :

- d'ajuster et de calibrer les dispositifs au fur et à mesure en lien avec les besoins des territoires et les objectifs prioritaires des politiques publiques, ainsi que de les évaluer. Les référentiels d'évaluation des résultats et outils d'autoévaluation gagneront à être élaborés en partenariat avec les acteurs concernés, comme c'est le cas pour le programme « Action cœur de ville », et incorporés dans la politique elle-même. Ce suivi en continu est complémentaire de la nécessaire mise en place d'évaluations externes susceptibles d'associer des acteurs experts (chercheurs, Société française d'évaluation, organes d'audit et d'inspection comme l'Inspection générale des finances, le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, le Conseil général de l'environnement et du développement durable ou encore France Stratégie), destinées notamment à mesurer la performance des processus et suggérer d'éventuelles améliorations ;
- de pérenniser des programmes d'accompagnement nationaux tels qu'« Action cœur de ville », « Territoires d'industrie » ou les expérimentations mentionnées ci-dessus qui ont pu impulser ou conforter des dynamiques de transformation et participer à la constitution d'une dynamique autour de thématiques prioritaires. Leur approche a reposé sur l'identification de territoires à enjeux, invités non pas à s'inscrire dans un plan d'action prédéfini, mais à co-construire les actions à conduire et les partenaires à mobiliser. On peut par ailleurs noter que ces deux dispositifs promeuvent le partage de bonnes pratiques et de

retours d'expérience sous différentes formes⁵⁴. Il s'agirait ici de s'appuyer sur les retours des porteurs de projet pour expérimenter une extension du champ d'intervention à d'autres thématiques jugées localement prioritaires ou porteuses ;

- en matière de relance et de soutien à l'économie, de mobiliser les opérateurs de développement économique et d'innovation déjà implantés dans les territoires. Ces derniers pourraient constituer des points d'appui utiles pour la conception des politiques nationales de relance ou d'innovation et des relais privilégiés pour leur mise en œuvre ;
- d'inscrire l'action publique dans un temps long, de manière à pouvoir anticiper et accompagner les phénomènes de fond et encourager des dynamiques de capitalisation. En effet, le travail effectué a mis en avant une partie des dynamiques de long terme à l'œuvre dans les villes moyennes (évolutions démographiques, changements sur le marché de l'emploi ou encore consommation d'espaces naturels et forestiers)⁵⁵.

Les outils et les moyens nécessaires au renouvellement et à la mise en synergie des politiques publiques

Les principes d'action exposés ci-dessus supposent une fine connaissance des dynamiques à l'œuvre à l'échelle d'un territoire et posent en filigrane la question des moyens et des outils disponibles pour réaliser des analyses territoriales susceptibles d'éclairer l'action publique dans son ensemble. C'est à la fois un enjeu pour les élus et responsables locaux, qui ont besoin de ces éléments pour co-construire un diagnostic partagé fiable et identifier des pistes d'action, et pour l'État, qui fait face au défi de la territorialisation de politiques publiques structurantes (notamment pour assurer le respect des engagements pris au niveau national).

Renforcer la connaissance territoriale pour soutenir une vision prospective des territoires

Comme l'ont montré les travaux concernant l'objectivation des trajectoires des villes moyennes et l'impact de la pandémie, l'étude de telles dynamiques implique d'appréhender une réalité territoriale complexe et plusieurs

méthodes peuvent être mobilisées (voir encadré 2, page suivante).

Si la France bénéficie aujourd'hui d'un appareil statistique national riche et robuste, permettant d'avoir accès à des données spatialisées fines, celui-ci n'est pas nécessairement adapté pour décrire les dynamiques territoriales. Or une action publique pertinente et efficace, quelle que soit sa portée territoriale (dédiée à l'aménagement du territoire, sectorielle territorialisée ou ayant simplement un impact indirect de nature territoriale), doit être sous-tendue par une aide à la décision de qualité. En particulier le décalage temporel pouvant exister entre la mise à disposition de l'indicateur et le besoin d'information pour orienter l'action peut être limitant. En la matière, les données mises à disposition par l'Observatoire des territoires⁵⁶, pour une bonne partie disponibles à différentes échelles d'analyse, constituent des éléments utiles qu'il conviendrait de renforcer⁵⁷. En particulier, la généralisation de la mise à disposition en continu d'indicateurs, notamment opérationnels et/ou en lien direct avec des politiques publiques en cours de mise en œuvre, serait de nature à faciliter les analyses des dynamiques territoriales.

Plusieurs parties prenantes auditionnées ont par ailleurs souligné que l'échelon régional pourrait se révéler pertinent pour faciliter la convergence autour d'une analyse territoriale partagée, à la fois quantitative et qualitative. Cela doit passer par l'implication de l'ensemble des acteurs publics et privés concernés et les enjeux ciblés pourraient être différents selon les territoires. À titre d'exemple, les enjeux forts liés au marché du logement ou au foncier ont été cités en audition comme des domaines pour lesquels la mise en place collégiale d'Observatoires régionaux pourrait s'avérer utile, parallèlement à une centralisation des données au niveau national (cf. Observatoire national de l'artificialisation). Gérée de manière ouverte et organisée, cette connaissance territorialisée peut être de nature à éclairer l'ensemble des acteurs économiques, institutionnels, sociaux, etc., et à faire émerger des synergies.

L'ensemble de ces éléments serait également de nature à améliorer significativement la nécessaire évaluation des politiques menées dans les territoires (qu'on parle d'évaluation d'impact *ex ante*, *in itinere* ou *ex post*). L'enjeu serait en effet de pouvoir investir dans une pratique

54. Ainsi, les Territoires d'industrie fonctionnent par réseaux de territoires et encouragent la coopération territoriale – voir par exemple l'analyse de la Fabrique de l'industrie : Fouqueray E. et Nadaud E. (2021), *Angoulême-Cognac : appréhender la diversité des territoires industriels*, Paris, Presses des Mines/Fabrique de l'industrie, coll. « Les docs de la Fabrique ». Des initiatives de l'Agence nationale de la cohésion des territoires peuvent également être citées, comme le Forum des solutions ou encore les Fabriques prospectives.

55. Voir Bouvart C., Frocrain P., Rais Assa C. et Gomet C. (2022), « *La revanche des villes moyennes, vraiment ?* », *op. cit.*

56. Depuis 2004 et sur la base d'un travail en réseau avec de nombreux partenaires, l'Observatoire des territoires rassemble, analyse et diffuse des données territorialisées. Il favorise l'harmonisation des méthodes d'observation et d'analyse territoriale entre l'État et les collectivités, la mutualisation des connaissances et crée les conditions de diagnostics partagés sur l'état des territoires. Il publie régulièrement des rapports et analyses sur les dynamiques territoriales et met à disposition la cartographie interactive de nombreuses données statistiques à différentes échelles.

57. À la maille communale, intercommunale ou régionale par exemple.

Encadré 2 – Quelles approches pour l'analyse territoriale ?

Plusieurs approches et sources d'information (données statistiques ou géolocalisées, enquêtes de terrain, etc.) peuvent être utilisées pour produire des analyses permettant de décrire la réalité territoriale. Celle-ci est souvent faiblement modélisable, dans la mesure où jouent de manière significative des effets historiques locaux, des effets d'environnement macro-régional, ainsi que des effets macro-économiques. Deux exemples issus des auditions sont présentés ici à titre d'illustration.

La région Nouvelle-Aquitaine

Cette région a récemment commencé à mettre en œuvre une nouvelle approche consistant à produire des analyses thématiques territorialisées, pour se doter de connaissances utiles à l'action de la collectivité en matière de politiques publiques. Cette approche repose sur quatre principes clés :

- *la plupart des sujets ont une dimension géographique forte, à des échelles infrarégionales (zones d'emploi, bassins de vie, établissements publics de coopération intercommunale, etc.), c'est donc à ces échelles qu'il faut produire de la connaissance ;*
- *il n'existe pas de territoire vulnérable pour tous les sujets ou à l'inverse de territoire qui ne serait vulnérable sur aucun, l'enjeu est donc de produire des analyses, thématiques, sur des sujets d'intérêt pour la région, qu'ils soient économiques, sociaux ou environnementaux ;*
- *pour identifier les territoires à enjeux et comprendre les déterminants de leur situation, il convient de mobiliser des méthodes mixtes, en combinant analyses statistiques et analyses plus qualitatives ;*

généralisée et partagée de l'évaluation de l'action publique territorialisée, à l'appui de la conception et de l'amélioration en continu de ces politiques, ainsi que de leur mise en synergie. De nombreux éléments de méthode (outils, publications, etc.) pourraient être transposés à partir de domaines où la pratique est aujourd'hui courante.

Développer une vision stratégique locale de long terme dans un objectif de résilience des territoires

Une telle démarche de production de connaissances et de visions prospectives territorialisées doit aussi permettre

- *sur la base de ces analyses, l'objectif opérationnel est d'apporter des réponses sur-mesure à chacun des problèmes identifiés, et de capitaliser sur ces réponses, non pas pour en faire des « modèles », mais pour que d'autres territoires confrontés à des problèmes comparables et qui se trouvent dans des contextes proches puissent s'en inspirer.*

La chaire Entrepreneuriat, Territoires et Innovation de l'IAE de Paris (université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

Elle propose de repenser les diagnostics territoriaux et l'aménagement des territoires urbains à l'aune du concept de haute qualité de vie sociétale :

- *la méthode repose notamment sur une ontologie fondée sur les six fonctions urbaines ou territoriales essentielles (habiter, travailler, s'approvisionner, être en forme, apprendre, s'épanouir) qui sont combinées à trois niveaux de bien-être (le bien-être personnel, la sociabilité et le bien-être environnemental) ;*
- *pour maximiser ces fonctions sociales, l'objectif poursuivi est que l'aménagement du territoire assure l'accessibilité immédiate aux fonctions essentielles à l'échelle d'une ville ou d'un territoire ;*
- *cette approche d'une proximité polycentrique et multi-servicielle a donné lieu aux concepts de « la ville du quart d'heure » et « le territoire de la demi-heure ». Une plateforme numérique permet de modéliser le territoire à partir de cette approche et de la base permanente des équipements de l'Insee, notamment pour produire un état factuel de l'existant, construire des hypothèses d'aménagement et calculer les indicateurs.*

de répondre aux crises présentes et à venir dans les territoires, qu'elles soient d'ordre économique, social ou écologique. En effet, la crise n'intervient généralement pas comme un déclencheur mais plutôt comme un révélateur de vulnérabilités structurelles ou de tendances de déclin de plus ou moins long cours⁵⁸. Dès lors, comprendre et suivre l'évolution dans le temps des composantes structurelles des dynamiques territoriales (solde migratoire, vieillissement, composition du tissu économique et structure de l'emploi, disponibilités foncières, artificialisation, risques industriels et environnementaux, dynamiques d'innovation et de coopération, etc.) devrait faciliter l'adaptation

58. Magali Reghezza-Zitt, à l'occasion du cycle 2 du séminaire « Soutenabilités » de France Stratégie, séance « Faire face aux crises : quelles politiques publiques de l'espace au prisme des soutenabilités ? », le 13 octobre 2021.

des territoires aux différents enjeux avec un objectif de résilience économique, sociale et environnementale.

De nombreux documents de planification ou d'urbanisme (comme les Schémas de cohérence territoriale, les Plans locaux d'urbanisme, etc.) existent à l'échelle locale et peuvent constituer une source importante, à travers leur état des lieux, de connaissances territoriales. Ils intègrent souvent de manière explicite les enjeux propres à chaque territoire mais aussi les relations entre territoires⁵⁹. Néanmoins, dans une logique d'amélioration continue, ces exercices de planification, qui contiennent une dimension programmatique et prospective, pourraient reposer de manière plus systématique sur des analyses et évaluations partagées des dynamiques territoriales, établies en amont des procédures⁶⁰. Il s'agirait de démarches associant élus locaux, acteurs économiques et de la société civile – dans une logique participative et pas uniquement de consultation institutionnelle – du territoire, services de l'État déconcentré mais aussi des équipes universitaires à même de contribuer à expliciter les enjeux et éclairer la décision. En particulier, l'utilisation des éléments issus d'initiatives de recherche-action mobilisant les équipes de recherche du territoire pourrait être promue et développée.

Ces éléments de prospective territoriale renforcée alimenteraient parallèlement les outils programmatiques ou opposables à une échelle plus large, notamment les Schémas régionaux de l'aménagement du développement durable et de l'égalité des territoires (Sraddet) et les Schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). La cohérence des outils s'en trouverait renforcée. De plus, leur capacité à articuler les objectifs et la mesure de leur atteinte pourrait être confortée par une forme d'écriture adaptée. Cela permettrait d'assurer également la souplesse nécessaire à la prise en compte des situations locales et des évolutions conjoncturelles.

L'enjeu de la montée en gamme

de l'ingénierie territoriale dans les villes moyennes

Les auditions menées dans le cadre de ce travail ont par ailleurs fait ressortir un besoin relatif à l'ingénierie territoriale, qui concerne à la fois les services des collectivités territoriales, de leurs opérateurs et du secteur privé intervenant en appui. En particulier, de nombreuses structures de mission (agences d'urbanisme, conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, agences départementales, etc.) interviennent déjà dans le soutien aux collectivités dans l'analyse des dynamiques territoriales et l'accompagnement opérationnel des projets. Cependant, leur déploiement territorial concerne les villes moyennes de manière inégale, leurs capacités restent hétérogènes et leur pérennité variablement assurée du fait de leur dépendance aux évolutions des soutiens de l'État et des collectivités.

Dans ce contexte, les villes moyennes font face à de forts enjeux à la fois liés à leurs ressources financières, plus limitées que des collectivités de taille plus importante et, ne serait-ce que pour la montée en gamme de leur propre capacité de pilotage, à des limites en matière de ressources humaines (limites statutaires indexées sur la population ne permettant pas toujours de recruter les profils adaptés, besoins temporaires ne nécessitant pas toujours un temps plein permanent, etc.). Pour alimenter une réflexion spécifique sur le sujet, il serait nécessaire de réfléchir au préalable aux sources potentielles de financement et aux modalités de formation et d'affectation des ressources.

Afin de faciliter l'accès des collectivités à une ingénierie renforcée, des initiatives de mutualisation des ressources entre collectivités locales, ou entre services de l'État et collectivités, doivent être poursuivies. Au-delà de la question des ressources et de leur mise à disposition, la création et l'animation de réseaux d'acteurs du développement territorial apparaissent également devoir être poursuivies à l'échelle locale.

59. Notamment au travers de la question de l'armature urbaine, comprise comme l'ensemble des villes et de leurs aires d'influence au sein d'un territoire donné, et des fonctions remplies par chacune d'elles.

60. Ils pourraient s'inspirer par exemple du schéma d'élaboration des Agendas 21.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Brutale, imprévue et d'ampleur inédite, la crise liée à la pandémie de Covid-19 a contribué à mettre les villes moyennes sur le devant de la scène. La crise et la phase de relance ayant suivi ont produit des effets territoriaux qu'il est encore tôt pour mesurer avec certitude. Dans un tel contexte, un nouveau pacte de cohésion et d'aménagement du territoire autour du concept précédemment évoqué de « villes moyennes, villes d'équilibre » pourrait s'envisager à travers les axes présentés ci-dessus et constituer un objet de travail pour l'ensemble des parties prenantes intéressées (État, régions, collectivités locales, etc.). Les axes d'action suivants, à destination des pouvoirs publics, pourraient préfigurer différents volets de ce nouveau pacte.

Axe n° 1 - Différencier les stratégies d'accompagnement selon les villes moyennes

Les analyses territoriales permettent de faire émerger des besoins et des enjeux différenciés selon les territoires, en lien avec l'identification de leurs vulnérabilités. Il convient dès lors que les stratégies d'accompagnement décidées par les pouvoirs publics les prennent en compte. Pour cela, nous recommandons de favoriser des approches thématiques dans l'accompagnement des territoires, en :

- modulant les dispositifs publics existants selon la variété d'enjeux rencontrés dans les territoires ;
- ciblant en particulier les territoires concentrant des vulnérabilités multiples ou ceux aux moyens limités face aux enjeux ;
- privilégiant les actions conçues localement à même de faciliter la déclinaison des objectifs nationaux dans les territoires – en matière de transition écologique par exemple –, assorties de moyens d'accompagnement et d'évaluation.

Axe n° 2 - Mobiliser et adapter les dispositifs de politiques publiques existants

La multitude de dispositifs existants, les intersections dans leurs périmètres et le caractère pluridimensionnel des problématiques des villes moyennes mis en avant dans le cadre de ce travail soulignent l'intérêt d'en renforcer la mobilisation. Pour cela nous recommandons de privilégier la mobilisation et l'adaptation des dispositifs existants, plutôt que la création de nouveaux programmes ou appels à projet, en :

- systématisant, renforçant et partageant dans un premier temps les évaluations de chaque dispositif dans une logique d'amélioration continue, à partir de retours d'expérience du terrain ;
- étudiant sur cette base, et en association avec les collectivités concernées, les possibilités d'améliorer l'articulation des politiques publiques nationales (qu'elles soient de niveau législatif et réglementaire ou qu'elles relèvent de programmes d'intervention des agences par exemple) ;
- encourageant et accompagnant les coopérations interterritoriales par des mécanismes incitatifs (programmes et financements dédiés à l'image des dispositifs européens Interreg) permettant de soutenir à la fois l'ingénierie de projet et les suites possibles.

Axe n° 3 - Consolider et pérenniser l'accès à une base minimale d'équipements et de services dans les villes moyennes

L'étude conduite souligne le rôle d'équilibre des villes moyennes à l'échelle locale, en particulier en termes d'offre d'équipements et de services. Nous recommandons de créer les conditions de pérennisation de ce rôle d'équilibre en menant une réflexion sur l'accès de tous les citoyens à une base minimale d'équipements et de services, en :

- caractérisant finement le niveau et la qualité de l'offre d'équipements et de services qu'elles abritent pour identifier les manques éventuels ;
- permettant l'identification, dans le cadre des partenariats État-région, des villes de taille intermédiaire jouant ce rôle d'équilibre ;

- définissant les principes permettant d'assurer, avec la modularité nécessaire, une base minimale d'équipements et de services dans ces villes, notamment en matière d'offre de santé, d'éducation, d'enseignement supérieur et recherche et de mobilité ;
- initiant un plan d'investissement conjoint entre l'État et les collectivités territoriales locales pour assurer ce socle minimal et permettre sa gestion efficace sur le long terme.

Axe n° 4 - Renforcer l'analyse territoriale

Le travail mené a souligné l'importance et la difficulté d'objectiver en temps réel les dynamiques et phénomènes à l'œuvre dans les territoires. Dans cette optique, il apparaît nécessaire de faciliter le développement d'analyses des phénomènes actuels et de leurs évolutions potentielles dans les territoires. Pour cela, nous recommandons d'améliorer la connaissance territoriale en appui à la décision, en :

- généralisant la mise à disposition en continu de données et d'indicateurs spatialisés (indicateurs de flux intra et interterritoriaux, indicateurs de répartition intégrant la mobilité des populations, prise en compte du télétravail dans la production territorialisée, etc.) nécessaires pour étudier les phénomènes à l'œuvre, repérer les enjeux saillants sur le territoire, anticiper les transitions à venir et servir d'outils d'aide à la décision. Dans le cadre de l'ouverture des données, une réflexion sur le champ des données opérationnelles utiles à l'analyse territoriale (télécommunications, mobilités, immobilier, projets de territoire, etc.) gagnerait à être conduite. Dans le cas de projets soutenus par la puissance publique, une conditionnalité des financements à l'ouverture des données pourrait être envisagée ;
- collectant au niveau national ces données et en assurant l'accès, en open data, afin de faciliter l'élaboration de diagnostics partagés ;
- instaurant des espaces de dialogues entre les différents acteurs publics et privés au niveau régional pour renforcer la connaissance du territoire et la vision partagée. À cet égard, il est suggéré d'étendre la compétence de l'échelon régional en matière de coordination et mutualisation de la connaissance territoriale, en cohérence avec les compétences attribuées par la loi NOTRe concernant l'aménagement du territoire et la gestion des plateformes de données géolocalisées ;
- facilitant la valorisation des activités de recherche académique et des initiatives de recherche-action dans le champ territorial, ainsi que leur rapprochement avec les acteurs publics (collectivités territoriales, Cerema, Banque des territoires, etc.) et privés de l'ingénierie territoriale.

Axe n° 5 - Développer la vision prospective et les capacités d'ingénierie dans les villes moyennes

Pour anticiper les transitions à venir, il apparaît opportun de généraliser la construction de visions prospectives partagées dans les territoires, en leur donnant les moyens d'agir. Pour cela, nous recommandons de développer les capacités d'analyse de long terme et de consolider l'ingénierie des villes moyennes, en :

- facilitant la réalisation d'exercices locaux d'analyse des dynamiques territoriale et de prospective, associant l'ensemble des parties prenantes, en amont de l'établissement de documents réglementaires (documents d'urbanisme, Plans climat air énergie territoriaux, Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire, Schémas régionaux de développement économique, etc.) pour qu'ils puissent alimenter ces démarches ;
- engageant une réflexion nationale sur ce sujet, dans la perspective de faciliter la « montée en gamme » des compétences des collectivités et de leurs opérateurs ;
- stimulant et soutenant le partage d'expérience, voire la mutualisation d'ingénierie, notamment sur la base d'initiatives locales.

Mots clés : villes moyennes, aménagement du territoire, politiques publiques, centralités, transitions



Directeur de la publication : Gilles de Margerie, commissaire général ;
directeur de la rédaction : Cédric Audenis, commissaire général adjoint ;
secrétariat de rédaction : Gladys Caré et Valérie Senné ;
dépôt légal : janvier 2022 - N° ISSN 2556-6059 ;

contact presse : Matthias Le Fur,
directeur du service Édition-Communication-Événements,
01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@strategie_Gouv](https://twitter.com/strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.