

Donnons aux villes moyennes les moyens de leur développement

Historiquement, les villes moyennes ont joué un rôle important en France. Comment enrayer leur déclin relatif ? Dans ce cadre, de quels exemples s'inspirer, dans d'autres pays ? Le plan « Action Cœur de ville » relèvera-t-il réellement le défi ?



© olivier

La France comporte un certain nombre d'ex-capitales, à toutes les échelles ; elles doivent leur présence dans l'Hexagone au fait que le royaume de France, qui était avant tout une façade maritime au départ, a été transformé en territoire de « pré carré » au XVII^e et au XVIII^e siècles, essentiellement. C'est

ainsi que des territoires appartenant à cet espace tampon entre Francie et Germanie, se sont trouvés regroupés à l'entité hexagonale, après avoir eu un destin propre. À l'échelle locale pour certains (Dombes, comté de Sarrewerden), liés à l'Europe centrale pour d'autres (Franche-Comté, Lorraine, Lyon, Savoie). Les rattachements ont

pu se faire par « osmose », par décision interne ou par négociation dans le cadre d'un traité ; pour les plus grandes entités, une conquête militaire, un apport par dot ou un référendum ont pu être nécessaires.

LES EX-CAPITALES

Historiquement, certaines villes moyennes ont été capitales d'anciens États de la frange Est de l'Hexagone, aux liens historiques souvent étroits avec l'Europe centrale. Il s'agit notamment de Besançon, pour la Franche-Comté, (cité impériale, rattachée à la France en 1678 après une conquête militaire), de Nancy, pour la Lorraine (qui revient par succession en 1766), et de Chambéry, pour la Savoie (rattachée à la France par le traité de Turin en 1860, après un référendum).

La Dombes est un cas à part : Trévoux (6 849 habitants en 2016), ville gouvernante, avait une position tampon ; le territoire et sa petite capitale seront absorbés par la France au milieu du XVIII^e siècle.

Sarrewerden est encore plus petite (857 habitants en 2016). Ancienne capitale du comté du même nom jusqu'en 1629, ce territoire a été acquis au XVI^e siècle par la famille de Nassau, qui y a instauré la Réforme protestante, ce qui tranchait avec les territoires lorrains voisins, très attachés au catholicisme : elle présentait une forme de marquage urbain et commerçant par rapport aux terres rurales avoisinantes.

QUELLES CARACTÉRISTIQUES POUR CES VILLES ?

Une fonction de passage, de marché voire universitaire se retrouve dans bien des cas ; un lieu fort de rencontre et de décision dans tous les exemples.

Ces villes se sont dotées des outils de la gouvernance du territoire avoisinant, sur le plan de la justice et de l'administration courante ; gouvernance aussi sur le plan

économique, avec parfois comme symbole fort la capacité à battre la monnaie. Bref, une autonomie exprimée pour et avec un espace donné, parfois en opposition (religieuse, culturelle...) avec l'arrière-pays (Bâle, Genève, Sarrewerden), parfois en symbiose avec celui-ci (Avignon, Besançon, Chambéry, Nancy). Il est intéressant de raisonner à différentes échelles dans ce cadre afin de déterminer des caractères communs sur des typologies différentes.

Cela nous incite à préconiser la recherche d'un équilibre entre les diverses fonctions de la ville, sur le plan commercial, culturel, serviciel et administratif, une relative autonomie de fonctionnement, suffisante pour pouvoir assurer une proximité avec les territoires voisins, ainsi qu'une desserte interne et externe facilitée, fluide et multimodale. Le plan « Action Cœur de ville », lancé en France en 2018, a intégré Besançon et Chambéry dans son réseau d'intervention et il y aurait là une piste crédible pour un travail de rééquilibrage des territoires.

UN APPORT POUR LES CŒURS DE VILLES À TOUTES LES ÉCHELLES

Les « cœurs » des villes actuelles, grandes et surtout moyennes et petites, sont délaissés par la multifonctionnalité, le dynamisme commercial, les échanges culturels et une gouvernance un tant soit peu audacieuse, créative et ouverte sur la proximité.

Que doit apporter le plan « Action Cœur de ville » ? Sur le plan financier, 5 milliards d'euros sont mis sur la table sur une durée de cinq ans. C'est impressionnant, mais quel usage concret sera fait de cette manne dont l'utilisation va concerner près du quart des Français, qui vivent dans les villes moyennes ?

Ce budget, certes important, suffira-t-il à lui seul à redynamiser les centres des villes moyennes et petites. Ne faudrait-il pas de manière concomitante s'interroger sur des causes plus structurelles relatives à la façon d'aménager nos territoires dans leur dimension spatiale mais aussi sur leurs liaisons entre eux par des mobilités diverses et attractives.

Alors que les gouvernements successifs prônent les transports en commun, nous constatons de plus en plus de fermetures de lignes secondaires SNCF, alors qu'elles ont un rôle primordial dans l'irrigation des territoires et leur liaison entre eux.

Lors de son annonce effectuée à Châtelleraut, le 27 mars 2018, Jacques Mézard, alors

ministre de la Cohésion des territoires, a proposé de revitaliser les centres de 222 villes moyennes par une intervention à multiples facettes : l'expérience des anciennes villes capitales s'y trouve intégrée pleinement avec des actions qui portent sur l'habitat, le commerce, la création d'emplois, la mobilité sous toutes ses formes, l'offre en termes d'enseignement, de culture et d'activités sportives. La qualité des sites d'enseignement et un rattachement efficace au réseau numérique sont notamment mis en avant.

RÉUSSIR CETTE DIFFICILE RÉVOLUTION CULTURELLE

Néanmoins, la suppression annoncée de la taxe d'habitation est un très mauvais signal pour une certaine autonomie financière de ces collectivités et le caractère démagogique de cette annonce n'atténue pas cette disposition, tant s'en faut.

De l'incantation à la réalisation, il y a toujours un grand pas à franchir : une inversion des tendances en matière de retour à la proximité nécessitera de gros efforts, le développement du numérique ne doit pas être le prétexte d'un désengagement sur le terrain (Santé publique, La Poste et SNCF en premier lieu).

En tous les cas, la fermeture, engagée il y a quelques années et qui se poursuit, des services publics, est une catastrophe et un mode d'abandon des territoires. En milieu rural, toutes ces agences de service public constituaient des lieux de vie et d'animation, créaient du lien social entre les habitants.

L'actualité nous rappelle encore aujourd'hui ce désengagement avec les débats en cours sur la fermeture des guichets SNCF. Il faut inverser cette tendance et mobiliser tous les acteurs à la redynamisation de l'aménagement du territoire, en abandonnant une vision simpliste de gestion financière sur le court terme.

INCITER LES FRANÇAIS À FRÉQUENTER LES CENTRES-VILLES

Trop souvent, un stationnement payant onéreux, ou des difficultés de circulation accrues, dissuadent la population de fréquenter les centres-villes. Les élus ont voulu en écarter la voiture par la suppression de stationnement ou l'aménagement des espaces publics. L'écueil est bien connu : éviter que les citoyens/consommateurs trouvent uniquement de la place pour stationner en périphérie urbaine, fréquentant ainsi pour l'essentiel les grandes surfaces périphériques,

ce qui les détourne du tissu commercial des centres-villes ou d'agglomération.

Une réelle attractivité se crée, comme en Avignon, avec le Festival, une animation culturelle forte, complémentaire à l'activité commerciale et un parc de stationnement relais efficace (en l'occurrence l'Île Piot) doublé d'un système de navette gratuite et efficient.

Beaucoup de questions restent pendantes, avec l'équilibre à maintenir nécessairement entre les métropoles, saturées et de moins en moins faciles à gérer, et ces territoires partiellement oubliés durant le même laps de temps, alors qu'ils ont été à la pointe des expériences pilotes de la Décentralisation quand celle-ci avait démarré, dans la période 1980-2000.

Aurons-nous la volonté et les moyens d'inverser la tendance de destruction et d'abandon de nos territoires, en intervenant sur les « cœurs de villes », notamment moyennes, voire petites : le pari est loin d'être gagné pour l'instant.

Le suivi et l'évaluation des politiques publiques ne devront pas être oubliés, comme trop souvent.

Certains pays voisins de l'Hexagone, qui respectent une autonomie de gouvernance à toutes les échelles, connaissent un meilleur équilibre que le nôtre, alors pourquoi ne pas s'inspirer de ces expériences réussies ? En Allemagne et en Espagne, les villes moyennes ont un rôle reconnu : la gouvernance de Pontevedra (82 000 habitants) proche de Vigo (293 000 habitants), en Galice espagnole, en est un exemple. Dans la Confédération helvétique, les villes moyennes peuvent jouer un rôle politique important : Sion, avec 30 000 habitants, est la capitale du Valais ; Appenzell, capitale des Rhodes intérieures, n'a que 5 800 habitants.



Bernard Lensel et Éric Raimondeau,
Urbanistes des Territoires