

**Intervention de Nicolas Jacquet,
délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale**

- Table ronde du 12 juin 2003 consacrée au rôle des villes moyennes et de leurs agglomérations dans l'aménagement durable du territoire -

« Je suis très heureux d'être aujourd'hui ici pour ces premières assises - si j'ai bien compris - des villes moyennes, à l'invitation de Bruno Bourg-Broc, et je suis heureux de saluer Jean Auroux, le président honneur de l'association.

Comme nous sommes dans une région symbolique en termes d'aménagement du territoire, comme tout l'Ouest atlantique, essayons d'abord de définir ce qu'est une ville moyenne. Olivier Guichard donnait en 1973 - qui est une grande année pour les villes moyennes puisque c'est l'année où a été lancée la politique des villes moyennes - une définition qui me semble assez intéressante, aujourd'hui encore, à décortiquer.

Pour Olivier Guichard, une ville moyenne : « c'est une ville d'un poids démographique déjà notable dans la population d'une région, exerçant des fonctions diversifiées au bénéfice et au service d'un arrière-pays suffisamment important et dotée d'une qualité urbaine qui lui assure un rayonnement reconnu ». Je crois que cette définition est assez intéressante parce qu'elle porte beaucoup d'éléments de ce que pourrait être une politique des villes moyennes.

En même temps, peut-être est-ce aussi la raison de ces premières assises des villes moyennes, il est vrai qu'aujourd'hui il y a un certain mal être des villes moyennes. Je ne rejoins absolument pas ceux qui diraient qu'elles sont mal aimées parce que je crois, qu'au contraire, elles sont aimées des Français. Mais c'est vrai qu'elles se sentent, sans doute, un peu écartelées. Écartelées entre, d'un côté, le rural et, de l'autre, les grandes villes, les grandes métropoles. Et ça c'est une vraie question et c'est là où le débat se renouvelle parce qu'à la fois les grandes villes, les grandes métropoles prennent, avec l'ouverture de nos frontières en Europe, une dimension tout à fait nouvelle - les villes de plus de 200 000 habitants, en Europe, pèsent 40 % de la population européenne ; on ne peut pas donc nier le poids de ces grandes métropoles - et puis, parallèlement, le rural se renouvelle également. Aujourd'hui, il faut avoir à l'esprit que la population rurale augmente. Nous avons à peu près retrouvé la population rurale de 1960, alors que la décroissance avait été forte. Nous sommes aujourd'hui à peu près à 13,6 millions d'habitants dans le monde rural, après être descendus beaucoup plus bas.

C'est vrai que tout ça est un peu brouillé par nos amis de l'INSEE, et c'est un problème aussi pour les villes moyennes. Car, à partir du moment, où un territoire prend de la population, il change de catégorie donc la ville moyenne devient une grande ville et le rural devient de l'urbain. Alors, c'est vrai que tenir des statistiques dans ce contexte-là c'est quelque chose d'un peu compliqué.

Mais, les villes moyennes sont tout de même un peu écartelées entre le rural, qui est en train de reprendre un nouvel essor, et, d'autre part, des grandes métropoles qui se lancent dans la compétition européenne, qui cherchent de nouvelles dimensions en la matière et qui, notamment, captent aujourd'hui l'essentiel des fonctions supérieures. Et ça c'est une vraie question.

Donc à partir de cela, je voudrais établir un constat, affirmer une volonté et vous proposer un projet.

Le constat part, bien évidemment, des forces et faiblesses des villes moyennes. Je n'en prends que quelques-unes, mais je voudrais quand même, à l'occasion, féliciter le président de la Fédération d'avoir sorti cet excellent « Atlas des villes moyennes » auquel j'invite tout le monde à la lecture car il comporte beaucoup d'éléments intéressants permettant de comparer les villes moyennes.

Entre autres, je crois qu'il faut noter la sous-représentation des cadres et des professions intellectuelles. Grosso modo, il y a 10 % de la population totale des villes moyennes dans cette catégorie, alors que la moyenne dans l'urbain est de 15 % et la moyenne dans le rural est à 5 %. Ceci est un élément très structurant du territoire et c'est un point à prendre en compte. Il y a, parallèlement, un certain affaiblissement des fonctions de la centralité commerciale. Or, les villes moyennes vivent, notamment, de leurs fonctions commerciales et de leur centralité en la matière. Avec le développement de grandes surfaces et de nouveaux réseaux commerciaux, et aussi la spécialisation commerciale - les magasins spécialisés sportifs, spécialisés bio, etc. -, on note une certaine tendance à partir vers la ville la plus grande. Mais parallèlement, les villes moyennes, et c'est un élément de forte solidité pour les villes moyennes, sont moins touchées par le chômage. C'est quelque chose de très intéressant aussi. Grosso modo, la progression du chômage dans les villes moyennes a été, je crois, de l'ordre de 16 % sur la période récente. Alors que la progression sur les grandes villes a été de 21 %. C'est un point intéressant. Le logement est également un sujet tout à fait essentiel. La vacance du parc de logement, qui est un vrai sujet, a fortement reculé dans les villes moyennes, ce qui est la preuve aussi de leur dynamisme et de leur capacité à rebondir. Enfin, autre élément tout à fait encourageant, l'évolution de la population. En effet, l'évolution de la population dans les villes moyennes est stable. Stable depuis 20 ans. C'est un élément tout à fait positif pour l'avenir.

Tout cela m'amène finalement à affirmer une volonté et une conviction : les villes moyennes sont bien les moteurs du développement local et de l'équilibre des territoires. Il faut trouver leur place entre les grandes villes et le rural. C'est là je crois tout l'enjeu, mais je crois aussi qu'il y a complètement à définir les voies et les moyens de cet équilibre du territoire re-généré, en quelque sorte, par les villes moyennes. Et puisque je parlais de 1973, cette grande année pour les villes moyennes, le Conseil économique et social à l'époque disait - et ça me semble très judicieux : « il ne s'agit pas d'aider les villes moyennes à devenir plus grandes, mais

de promouvoir un certain modèle de vie urbaine ». Et c'est vrai que, là aussi, les villes moyennes sont très au cœur de cela. Au-delà de la politique des villes moyennes des années 1973, il y a eu la politique des contrats d'agglomération, la politique des pays et les villes moyennes sont un peu au cœur de tout cela.

Alors comment construire l'avenir, la suite ? Je crois qu'il y a trois enjeux importants.

Le premier enjeu, j'y revenais tout à l'heure, c'est celui de la centralité. La centralité, c'est quelque chose de tout à fait important et quand on reprend les quelques chiffres qui, entre autres, figurent dans votre « Atlas des villes moyennes », on s'aperçoit que les choses ne sont pas aussi simples qu'on ne le pense. On s'aperçoit que, par exemple, si on ne raisonne plus uniquement au niveau de la ville moyenne elle-même, c'est-à-dire du centre, mais si on raisonne au niveau des aires urbaines : sur 276 aires urbaines de moins de 100 000 habitants, une centaine, à peu près, a vu sa population diminuer et avec un recul du pôle central. Mais, parallèlement, on voit que 26 aires urbaines ont vu leur population croître, alors que leur pôle central voyait sa population décroître. Vous voyez que tout cela est quand même assez compliqué. C'est-à-dire qu'il ne faut pas penser que les villes moyennes et leur hinterland évoluent de la même façon. Il y a donc toute cette diversité, toute cette richesse de notre pays qui est à explorer pour arriver à définir une politique des villes moyennes.

Il y a donc cet enjeu qui est celui de la centralité. Comment le faire fonctionner ? Ça a été dit par le ministre (ndlr : Henri Plagnol, secrétaire d'État à la réforme de l'État) tout à l'heure, il y a bien évidemment l'enjeu de la coopération intercommunale qui est là aussi une nouvelle dimension. Et derrière la coopération intercommunale, je voudrais évoquer le terme de gouvernance. Car comment définir le devenir des villes moyennes et de leur hinterland si, parallèlement, on n'essaie pas de définir aussi les modalités de la gouvernance ? Et la gouvernance ce n'est pas seulement l'exercice du pouvoir, c'est aussi la façon de le faire, la façon de répartir les fonctions urbaines, de répartir ces fonctions de centralité dont je parlais tout à l'heure, c'est tout le débat de l'intercommunalité. Je crois qu'il y a là un sujet qui est tout à fait important.

Troisième enjeu, c'est l'interface entre l'urbain et le rural. On ne définira pas, me semble-t-il, l'avenir des villes moyennes, si l'on n'a pas en même temps défini clairement la répartition des rôles entre la ville moyenne et l'espace rural. Car le devenir de l'un et de l'autre me semblent être étroitement liés. À partir de cela que vous proposer ? Si le ministre m'y autorise, vous proposer un projet, un nouvel élan pour les villes moyennes. La DATAR et Jean-Paul Delevoye, ministre de l'aménagement du territoire, sont, je crois, tout à fait prêts à s'engager dans une démarche de ce type. Nous avons travaillé, vous le savez, sur les grandes villes, il y a peu de temps, avec une étude comparative sur les 180 grandes villes d'Europe et l'on a essayé d'en tirer des éléments servant à une politique. Je vous propose que nous essayions de nous engager dans une démarche un peu du même type pour essayer de voir quels sont, en quelque sorte, les accélérateurs de rayonnement des villes moyennes ; pour essayer ensemble de réfléchir à quelques thèmes comme, par exemple, les stratégies d'alliance - comment des stratégies d'alliance entre villes voisines peuvent permettre effectivement à ces villes de devenir non pas plus grandes, mais plus rayonnantes.

Le sujet est bien celui-là, nous ne voulons pas de la métropolisation, nous ne voulons pas développer les populations dans les villes, nous voulons que le rayonnement de chacun de nos espaces territoriaux prenne une autre dimension et passer à la vitesse supérieure. Il faut donc forcément aussi définir cette stratégie d'alliance. Il s'agit, parallèlement, de définir le rôle des régions. Le maire de Fougères en a parlé sous l'angle des services publics, mais le rôle des régions avec la nouvelle étape de la décentralisation me semble être également au cœur du sujet. Quel va être le rôle des régions ? Le rôle des régions par rapport aux métropoles ? Le rôle des régions par rapport aux villes moyennes ? Le rôle des régions par rapport à l'espace rural ? Nous avons essayé d'inventer un terme que nous appelons les « régions métropoles » qui signifie que, bien sûr il y a des métropoles dans les régions, mais les métropoles doivent être au service de l'ensemble de la région donc de l'ensemble de l'espace constitué aussi bien du rural et des villes moyennes que de l'ensemble régional. Et les régions doivent être au service, bien évidemment, de l'ensemble de ces territoires. On ne peut pas se battre contre les métropoles, ce serait une erreur, elles doivent servir de facteur d'entraînement, mais il faut parallèlement que cet entraînement et ce développement se fassent au profit de tous.

Sans aller plus loin, pour ne pas prendre trop de votre temps, dans ces fonctions de centralité dont nous avons parlé tout à l'heure, je crois que l'emploi public, dont monsieur Plagnol a parlé tout à l'heure, est un sujet tout à fait majeur. Retenons que dans les villes moyennes l'emploi public représente 16,6 % de l'emploi. C'est un chiffre qui est tout à fait important et qui est supérieur au chiffre du service public dans le monde rural, c'est logique, mais également supérieur, en moyenne, au chiffre de l'emploi public dans les grandes villes. Donc il est clair que la fonction publique, que le service public sont au cœur de la réflexion sur ces fameuses fonctions centrales. Il y a, parallèlement, tout le débat sur la mobilité. Je crois que les villes moyennes gagneront, notamment, par des offres de transport renouvelées, des choses à imaginer, à construire. Car relier le rural, la ville moyenne et la grande ville c'est, là aussi, le moyen pour les villes moyennes de trouver pleinement leur place. J'ai en tête, notamment, une expérience intéressante qui est l'agence des mobilités d'Abbeville qui a parié sur ce thème des transports avec une information en temps réel de l'offre de transport, une adaptation aux horaires des services et des commerces et aux correspondances. C'est-à-dire un vrai projet de ville, un projet qui prend en compte les fonctions centrales et qui prend en compte également le problème du transport.

Voilà quelques-unes des pistes qui peuvent constituer ce projet que je vous suggère, permettant de définir ces accélérateurs de développement.

Et, en guise de conclusion, je rejoins tout à fait François Goulard, député-maire de Vannes, qui disait tout à l'heure que les villes moyennes sont des villes innovantes, sont des villes dynamiques, sont des villes où se montent les projets et où l'on voit les projets aboutir. Parce que dans une ville moyenne on est à taille humaine et donc les projets peuvent être montés et peuvent aboutir et, quitte à reprendre un slogan d'il y a quelques années, j'aurais tendance à dire « quelle énergie dans les villes moyennes ! ».