

École des Hautes Études en Sciences Sociales

École doctorale de l'EHESS ED 286

LE 'PROBLÈME DES VILLES MOYENNES'

L'action publique locale face à la décroissance urbaine à Montluçon, Nevers et Vierzon (1970-2020)

Achille Warnant

Sous la direction de Marie-Vic Ozouf-Marignier



Mairie de Nevers ; Photographie : Max Félix

Thèse en géographie
Présentée et soutenue
publiquement le 2 Juin 2023

L'ÉCOLE
DES HAUTES
ÉTUDES EN
SCIENCES
SOCIALES

Composition du jury :

Vincent Béal, Maître de conférences HDR à l'Université de Strasbourg (UMR SAGE) – Examinateur
Christophe Demazière, Professeur à l'École Polytechnique de l'Université de Tours (UMR CITERES) – Rapporteur
Beatriz Fernandez, Maîtresse de conférences à l'EHESS (UMR Géographie-cités) – Examinatrice
Sylvie Fol, Professeure à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonnes (UMR Géographie-cités) – Rapportrice
Marie-Vic Ozouf-Marignier, Directrice d'études à l'EHESS (UMR Géographie-cités) – Directrice
Anne-France Taiclet, Maîtresse de conférences à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonnes (UMR CESSP) – Examinatrice
François Taulelle, Professeur à l'Université de Toulouse (UMR LISST) – Examinateur

*À la mémoire de mon père, Tof,
À celle de ma grand-mère, Monique.*

REMERCIEMENTS

Cette thèse est née à l'été 2017 sous la forme d'un projet de quelques pages. Débutée de manière officielle en mars 2018, elle aura duré exactement cinq ans, un mois et quelques jours. Au moment où j'écris ces lignes, à quelques heures du dépôt, j'ai encore bien du mal à réaliser que tout cela sera bientôt derrière moi. Avant d'en arriver là, je veux remercier celles et ceux qui, durant ces années, m'ont aidé ou accompagné à un moment ou à un autre et à quelque niveau que ce soit. La recherche n'est jamais vraiment une aventure solitaire. J'ai eu l'occasion de le vérifier à de multiples reprises ces dernières années. C'est pourquoi ces remerciements ont à mes yeux une valeur particulière.

Je tiens à remercier, tout d'abord, Marie-Vic Ozouf-Marignier, ma directrice de thèse. Merci pour ta confiance, ton soutien et tes encouragements tout au long de ces années. Merci aussi pour ton écoute, ta patience et tes précieux conseils depuis mon entrée en master... il y a neuf ans (!). J'ai été très heureux de pouvoir faire cette recherche sous ta responsabilité. Cette thèse est pour beaucoup le résultat de nos échanges.

Je veux ensuite remercier vivement Vincent Béal, Christophe Demazière, Beatriz Fernández, Sylvie Fol, Anne-France Taiclet et François Taulelle pour avoir eu la gentillesse d'accepter de lire, rapporter, commenter et évaluer ma recherche. Vous l'avez toutes et tous influencée par vos écrits et c'est pour moi un honneur que vous ayez accepté de la discuter. Je vous prie de bien vouloir m'excuser pour la longueur du manuscrit compte tenu des normes aujourd'hui en vigueur. J'espère toutefois que ce travail saura vous intéresser.

Merci également à Christophe Quéva et à Beatriz Fernández pour m'avoir accompagné durant ces années dans le cadre de mon comité de thèse. Merci à tous les deux pour vos nombreux conseils et encouragements à différentes étapes de ma recherche. Merci en particulier pour m'avoir aidé à structurer mes idées – ce qui n'était pas évident – lors de la rédaction de mon plan détaillé.

Cette thèse n'aurait pas vu le jour sans mon frère Élie avec qui nous partageons un même intérêt pour Nevers et pour les sciences sociales. Après m'avoir encouragé il y a quelques années à me lancer dans la thèse, il n'a jamais cessé de m'accompagner depuis et fait partie des rares qui auront finalement tout relu ou presque. Un très grand merci pour ton soutien, tes conseils et tes précieuses remarques durant ces années. Merci aussi d'avoir pris le temps de m'écouter lorsque j'en ai eu besoin. J'espère que nous aurons encore beaucoup d'autres occasions de travailler ensemble.

Avant de remercier mes amis, ma famille et toutes celles et ceux qui m'ont aidé dans ma recherche, je tiens à remercier ceux qui par leurs financements ont rendu cette thèse possible :

l'Institut pour la recherche de la Caisse des Dépôts, l'UMR Géographie-cités, l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Paris Sciences et Lettres (PSL) ainsi que Pôle emploi.

Merci à toute l'équipe de « Géographie-cités » avec laquelle j'ai eu le plaisir de cheminer ces cinq dernières années. Merci en particulier à Matthieu (P.) pour m'avoir fait découvrir les arcanes du labo et m'avoir intégré dès mon arrivée. Merci à Cécile (M.) ma voisine de tablée et de galère rue du Four. Merci à Anne-Cécile (O.) pour ta bonne humeur (même en fin de rédaction... ce qui paraît assez fou). Merci à Karl (B.) pour nos longues discussions dans les bars lyonnais. Merci à Thomas (R.) pour m'avoir aidé à décompresser. Merci à Antoine (G.) pour avoir accepté de relire une partie de cette thèse ainsi que pour ta gestion de la musique en soirée. Merci à Alexandra (M.) pour les parties de tarots (peux-tu me laisser gagner un jour ?). Merci à Ivan (G.) pour m'avoir soutenu ces derniers mois quand je n'y voyais plus très clair. Merci à la team du bureau 110 pour leur accueil dans la dernière ligne droite. Merci spécial enfin à Anton (P.) pour m'avoir hébergé à plusieurs reprises (merci aussi à Adèle et Louna au passage), pour avoir accepté de relire l'un de mes chapitres mais surtout pour son écoute à toute épreuve. Je te suis redevable pour les dix prochaines années. Merci aussi à la team petites et moyennes villes avec qui j'ai eu la chance de pouvoir travailler. Merci à Solène (L.-B.), à Julie (C.), à Fanny (A.), à Julie (F.), à Quentin (S.), à Norma (S.) et à Mikaël (D. L. B.). Un merci également à Maud (C.) qui fait partie de ces amis qui comprennent ce que c'est que de faire une thèse.

Merci à mes très nombreux enquêtés qui ont accepté de me donner de leur temps. Merci en particulier à Didier Boulaud pour les 60 heures d'entretiens qu'il m'a accordées. Une partie seulement est visible dans la thèse mais j'ai d'autres projets pour le reste. Merci à celles et ceux qui m'ont fait découvrir et aimer Montluçon et Vierzon et qui ont parfois accepté de m'héberger gracieusement alors que je ne les connaissais pratiquement pas. Je pense à Laurent (R.), Pierre (M.), Claire (G.) et Dorian (D.). Merci à ce dernier de m'avoir montré que l'on pouvait regarder ces villes différemment. Mention spéciale également pour Antoine (S.) et Caroline (S.) pour leur belle maison à Bizeneuille. Merci aussi à Jérémie (P.) et à la Fondation Jean-Jaurès pour m'avoir donné l'occasion de diffuser mes recherches sur ces villes auprès d'un large public et merci à Timothée (D.) avec qui je prends plaisir à y travailler.

Merci aux copains de Nevers. La liste ne peut être exhaustive. Je pense d'abord à Nathanaël (S.) qui a toujours prêté une oreille attentive à mon travail et qui m'a beaucoup accompagné durant l'écriture. Tu mérites un diplôme de coaching professionnel, je suis formel. Merci ensuite à Wilfrid (S.), Éline (S.), Vincent (M.) et Alexis (R.) pour les verres les week-ends et pour nos discussions sur la vie politique locale qui ne se terminent jamais. Un merci spécial à Max (F.), lui aussi de la team week-end, pour m'avoir fait le plaisir d'accepter de réaliser la couverture de cette thèse. Un autre à

Joffrey (R.) qui en plus d'être un médecin généraliste de très grande qualité est aussi un ami exceptionnel. Merci d'avoir accepté de m'héberger à Montluçon lors de ton internat. Merci au Centre Hospitalier au passage qui n'a rien su de tout ça.

Merci à la diaspora Neversoise installée à Paris pour avoir accepté de me loger très souvent. Merci à Pierre-Guillaume (C.) et à Alexandre (L.) (et donc à Julie !) pour leurs hébergements cinq étoiles. Merci des milliers de fois à ma sœur Gaïa et à ses colocs pour m'avoir accueilli l'essentiel du temps. Merci d'avoir emménagé juste à côté du Campus Condorcet. C'était très pratique ! J'espère que vous accepterez que je revienne malgré la thèse terminée. Merci aussi aux amis parisiens qui... ne sont pas originaires de Nevers (il y en a quelques-uns). Merci à Quentin (L.), à Florence (D.), à Colin (R.), à Julien (M.), à Jessica (P.), à Léa (L.), à Marc-Antoine (D.) et à Jean (L.-U.). Merci spécial aux deux derniers. Au premier, pour m'avoir très fortement encouragé et donné ce conseil qui restera après la thèse : « Pour garder les idées claires rien ne vaut une décharge motrice dans la journée ». Au second, pour être un ami précieux mais aussi un collègue avec qui j'ai eu le plaisir de travailler à côté de ma thèse.

Merci aux copains de Lyon. Probablement les meilleurs du monde. Merci à Noémie (R.), à Hugo (B.), à Benjamin (M.), à Julien (G.), à Malo (P.), à Amélie (M.), à Amélie (L.), à Roch (D. S.), à Angela (B.), à Sarah (L.), à Antoine (A.), à Ilyess (B.), à Guilhem (A.), à Hadrien (D.), à Géraud (D.), à Maeva (R.) et à Rodia (S.). Un merci aussi à ceux qui ne sont plus Lyonnais mais l'ont un jour été : à Emma (M.) et à Sevan (D.), en particulier. Si j'ai oublié quelqu'un, ce qui est ma spécialité, qu'il n'hésite pas à se signaler et à se rajouter au stylo après impression.

Un grand merci à Claire et à Philippe (S.) pour avoir eu la gentillesse de me prêter leur maison de Saint-Jacut-de-la-Mer à plusieurs reprises pour que puisse rédiger à tête reposée entre deux randonnées sur la plage. Cet endroit est exceptionnel, mais vous le savez déjà. Un grand merci aussi à ma famille. Merci en particulier à ma mère et à mon beau-père sans qui je ne pourrais pas revenir à Nevers aussi régulièrement. Merci à ma grand-mère, Geneviève, pour la relecture de l'intégralité du manuscrit (eh oui...) à la recherche de la moindre coquille. Après avoir relu celle d'Élie avant la mienne cela fait de toi l'une des spécialistes du sujet !

Merci mille fois à Julitte pour la patience infinie dont elle a fait preuve à mon égard. Merci d'avoir très souvent pris le temps de m'écouter parler de sujets pas toujours passionnants. Merci de m'avoir encouragé et soutenu tout au long de ces années. Merci simplement d'être là.

Un merci enfin à mon père. Il n'est plus là pour voir le résultat de cette thèse mais à l'été 2017 il m'a accompagné dans la rédaction du projet qui en est à l'origine. C'est à lui que je dois mon intérêt pour Nevers et pour la chose publique. Cette thèse lui est entièrement dédiée.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	5
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	13
PARTIE I. LE « PROBLÈME DES VILLES MOYENNES », UN OBJET AUX CONTOURS FLOUS.....	32
CHAPITRE 1 – LES VILLES MOYENNES, DÉFINITIONS ET REPRÉSENTATIONS MÉDIATIQUE D’UN PROBLÈME PUBLIC.....	33
CHAPITRE 2 – COMMENT LA RECHERCHE URBAINE APPRÉHEND LE « PROBLÈME DES VILLES MOYENNES »	90
CHAPITRE 3 – DERRIÈRE LES REPRÉSENTATIONS, QUELLES RÉALITÉS RECOUVRENT LE « PROBLÈME DES VILLES MOYENNES ? »	168
PARTIE II. L’ACTION PUBLIQUE LOCALE FACE AU « PROBLÈME DES VILLES MOYENNES » A MONTLUÇON, NEVERS ET VIERZON.....	244
CHAPITRE 4 – LE TEMPS DE LA CONSCIENTISATION ? AUX ORIGINES DE LA DÉCROISSANCE URBAINE, L’ESPOIR D’UN PROBLÈME CONJONCTUREL.....	245
CHAPITRE 5 – LE TEMPS DES DOUTES ET DES RUPTURES. À PARTIR DES ANNÉES 1980, UN TOURNANT ENTREPRENEURIAL AU SECOURS DES VILLES MOYENNES ? ...	317
CHAPITRE 6 – LE TEMPS DE LA RECONNAISSANCE ET DES DIVERGENCES ? DE L’AFFIRMATION D’UN NOUVEL ENTREPRENEURIALISME URBAIN À L’ÉMERGENCE (DISCRÈTE) DE STRATÉGIES ALTERNATIVES.....	392
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	474
BIBLIOGRAPHIE.....	483
SOURCES.....	525
ANNEXES.....	535
TABLE DES MATIÈRES.....	563
TABLE DES FIGURES.....	569
TABLE DES ENCADRÉS.....	575

« Dire de Nevers qu'elle est une petite ville est une erreur du cœur et de l'esprit.

Nevers fut immense pour moi »

Marguerite Duras, *Hiroshima mon amour*.

« Semblables au ruisseau qui s'enfuit, nous changeons à chaque instant ; notre vie se renouvelle de minute en minute, et si nous croyons rester les mêmes, ce n'est que pure illusion de notre esprit »

Élisée Reclus, *Histoire d'un Ruisseau*.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« Depuis six ans, nous avons entrepris une action de redressement de notre ville ; elle est visible partout avec les nombreux chantiers publics et privés. (...) Malgré la crise, Nevers a maintenant son équilibre économique et social »

Daniel Benoist, maire de Nevers (45 000 hab.), en 1977 dans le *Journal du Centre*

« L'action économique peut être jugée sur pièces : Look, Thomson et Alfa-Laval ont été préservées ; la zone des Taupières édifiée ainsi que celle des Grands-Champs ; enfin la création du nouveau circuit de Magny-Cours auquel la ville est associée, est riche de promesses »

Pierre Bérégovoy, maire de Nevers (42 000 hab.), dans sa profession de foi en 1989

« Avec le rebond économique désormais amorcé et la perspective du TGV, notre ville est à un tournant de son histoire. Aujourd'hui, il est possible d'avoir une nouvelle ambition. Enfin nous profitons des bénéfices d'années d'efforts consacrés à croire en notre ville et à la développer. »

Didier Boulaud, maire de Nevers (38 000 hab.), dans sa profession de foi en 2008

« De toutes mes forces, j'ai œuvré et j'œuvre encore, avec l'équipe municipale, en ce sens : attirer de nouveaux habitants, mettre fin à la baisse démographique que nous subissons depuis trop d'années. Aujourd'hui enfin, grâce à nos efforts avant la crise, les signaux sont au vert »

Denis Thuriot, maire de Nevers (32 500 hab.), dans le bulletin municipal en 2021

Quatre décennies environ séparent la première de la dernière de ces citations. Entre les deux dates, Nevers a perdu près du tiers de sa population soit, à peu près, 12 500 habitants. Considérée à l'échelle du périmètre actuel de son unité urbaine, la chute est moins brutale mais reste significative : 59 000 habitants en 2019 contre 70 500 en 1975. La préfecture de la Nièvre n'est pas un cas isolé. Sous l'effet conjugué de la désindustrialisation, de la périurbanisation et du retrait territorial de l'État (Taiclet 2011 ; Berroir & al. 2019 ; Courcelle & al. 2017) de nombreuses villes moyennes sont sujettes, depuis les années 1970, à des dynamiques de déprise ou de décroissance urbaine (Chouraqui 2021 ; Guérait & Piguet 2023). Comment expliquer alors l'enthousiasme affiché par ces édiles au moment des élections municipales mais aussi en dehors ? Pour les élus sortants, les campagnes électorales sont des moments propices à l'expression de discours

volontaristes et optimistes susceptibles de valoriser leurs actions et de justifier l'obtention d'un nouveau mandat. Durant les semaines qui précèdent l'élection, les rôles politiques ordinaires sont « surjoués » par les différents candidats (Briquet 1994 ; Lévêque & Taiclet 2018), pouvant expliquer le décalage entre des discours excessivement positifs et une réalité économique, démographique et sociale plus contrastée. La dernière des citations nous rappelle néanmoins que la rhétorique de la reprise n'est pas seulement mobilisée en périodes électorales. Les autorités locales en usent continuellement dans le cadre de stratégies d'imputation (Le Bart 1994) visant à associer l'évolution du territoire à leurs actions, lorsque la situation est favorable, ou à faire état, dans le cas contraire, de leur capacité à la changer, afin de ne pas paraître « hors-jeu ». La capacité des villes à agir sur le développement économique local étant en réalité limitée par des dynamiques exogènes (Béal & Rousseau 2014), une telle perspective pourrait conduire à considérer le discours politique comme « mensonger » ou « excessif ». Mieux vaut, à l'inverse, comme le propose le politiste Christian Le Bart (1989), le considérer comme « ressource de pouvoir et non comme un reflet de pouvoir, comme stratégie orientée vers l'avenir et non comme récit visant à la restitution d'un passé ».

Questions de recherche et hypothèses

Dans cette optique, les citations exposées témoignent de la volonté partagée par les différents maires de Nevers, depuis 1977, de regagner des habitants confirmant la vieille idée selon laquelle la ville est « pour ceux qui comptent » une « machine de croissance » (Molotch 1976). En dépit de leurs divergences politiques, la baisse de la population est considérée par les élites locales comme une anomalie (Fernandez 2013) ou une impureté (Lynch 2005), contraire à l'ordre naturel des choses, qu'il conviendrait de corriger le plus rapidement possible (Bontje 2004). Une municipalité qui se porte bien devrait, par définition, voir sa population augmenter continûment (Hollander & al. 2009), justifiant, ainsi, un modèle faisant de la croissance « l'horizon indépassable » des politiques urbaines (Miot 2012). Différents travaux (Altergrowth 2018) ont pourtant souligné les limites de ces stratégies entrepreneuriales qui se révèlent généralement peu attentives aux spécificités locales et faiblement efficaces. Ainsi, cette thèse entend soulever deux questions centrales. Comment les autorités locales ont-elles considéré la décroissance de leur territoire des années 1970 à nos jours ? Pourquoi ne sont-elles pas tournées vers d'autres modèles de développement ? Celles-ci s'accompagnent, par ailleurs, d'une série d'autres questions secondaires. Quel est l'ampleur du problème dans les villes moyennes ? Certaines régions sont-elles plus touchées que d'autres ? Si oui, lesquelles et pour quelles raisons ? Quels sont les causes et les symptômes de la décroissance

urbaine ? Observe-t-on, au niveau local, des différences politiques dans le traitement du problème ou assiste-t-on à l'inverse à un mouvement de standardisation de l'action publique à cette échelle ? Le modèle entrepreneurial urbain a-t-il toujours été un référentiel dominant dans la fabrique de la ville ? Si non, quand et comment s'est-il imposé ? Renvoie-t-il à une même réalité selon les époques et selon les territoires considérés ou se décline-t-il de différentes manières ? Comment expliquer la banalisation des modèles fondées sur un retour de la croissance à tout prix ? Pourquoi semble-t-il si difficile pour les pouvoirs publics locaux d'accepter la dimension structurelle de la décroissance urbaine ? En parallèle, quelles politiques ont été mises en place, ces cinq dernières décennies, par les gouvernements et les législateurs pour aider les villes moyennes fragilisées ? Le problème auquel elles sont confrontées est-il seulement identifié au niveau national ? Si oui, depuis quand et de quelle manière l'a-t-il été ? Quels acteurs ont pu œuvrer à sa mise à l'agenda et avec quelles motivations ? Comment le problème a-t-il été traité dans les champs médiatique et politique ? Quel rôle ont joué les médias et les scientifiques dans la prise en considération du problème par les pouvoirs publics ? Pourquoi le « problème des villes moyennes » peine-t-il, depuis les années 1970, à recevoir une définition consensuelle ?

Cette thèse part d'une hypothèse principale. Si les élus des villes moyennes peinent à faire face à la décroissance urbaine et à porter des alternatives à un modèle axé sur une recherche de croissance à tout prix, c'est qu'ils sont mal outillés et peu soutenus par leurs partenaires extérieurs (la région, l'État, l'Europe) pour agir différemment. La littérature en la matière invite en effet à ne pas surestimer le pouvoir d'action des communes et de leurs groupements sur le développement des territoires (Le Bart 1989 ; Healy 2006 ; Béal & Rousseau 2014) ainsi qu'à relativiser leur capacité à fixer l'agenda et à traiter des problèmes de manière autonome (Le Bart 2022). Dans un contexte de recomposition des politiques territoriales de l'État, la faculté des maires à capter des ressources à d'autres échelles, via notamment le cumul des mandats, longtemps considérée comme déterminante, semble elle-aussi devoir être relativisée (Pinson 2014). Dans ce cadre, l'influence des pouvoirs publics locaux n'est pas nulle mais l'évolution des territoires dépend *a priori* davantage de facteurs exogènes à l'image des politiques nationales ou des dynamiques macro-économiques sur lesquelles elles n'ont pas de prises directes. Les collectivités locales peuvent ainsi appuyer, financièrement et institutionnellement, le développement local (Demazière 2000) mais leurs ressources – en particulier dans des territoires populaires, décroissants et faiblement dotés en ressources fiscales et en ingénierie – semblent trop restreintes pour qu'elles puissent répondre efficacement aux problèmes qu'elles rencontrent. C'est du moins l'hypothèse que cette recherche entend vérifier à travers une enquête articulant un intérêt pour le local et le national.

La ville moyenne comme objet d'étude

Cette thèse a pour objet les villes moyennes, une catégorie spécifique de la hiérarchie urbaine. Longtemps éclipsées de la recherche et de l'action publique par les métropoles et les territoires ruraux (Demazière 2017 ; Fol 2020), ces dernières semblent bénéficier, ces dernières années, d'un regain d'intérêt (Dormois & Fol 2017) en raison des difficultés qu'une part croissante d'entre-elles connaissent. En effet, des travaux récents ont souligné que ces villes étaient davantage sujettes à des dynamiques de déprise ou de décroissance que d'autres catégories territoriales (Chouraqui 2021 ; Gilita 2021 ; Guéreau & Piguet 2023)¹. Ainsi, la décroissance urbaine reste relativement limitée en France au regard d'autres pays européens (Wolff & Wiechmann 2018), mais le phénomène gagne du terrain et touche, d'abord, des villes de moins de 50 000 habitants (3/4 des aires urbaines en décroissance), majoritairement situées dans des régions ayant fait les frais de la désindustrialisation (le Nord, le Centre et l'Est de la France), tandis que les communes centres sont souvent plus affectées que leurs périphéries périurbaines et rurales (Wolff & al. 2013). Les données démographiques récentes indiquent également une accentuation de ce phénomène après la crise des *subprimes* en 2008, avec une croissance de la population dans les deux tiers des aires urbaines des villes moyennes, mais une décroissance démographique dans leurs communes-centres pour plus de la moitié d'entre elles (54 %) entre 2009 et 2014 (CGET 2018).

Ces villes constituent donc un objet d'étude pertinent pour ma recherche. Ce dernier s'avère cependant très « incommode » dans la mesure où sa définition varie d'une échelle, d'une époque et d'une aire culturelle à l'autre (Santamaria 2012). « Objets-réels non identifiés », disait d'elles le géographe Roger Brunet (1997), les villes moyennes peinent en effet à recevoir une définition homogène et consensuelle. Je reviendrai plus en détails sur cette question à l'occasion de mes trois premiers chapitres mais je peux néanmoins esquisser dès à présent une première définition à partir de leurs tailles, des fonctions qui leur sont attribuées et des représentations qu'elles suscitent. Si on verra qu'il est « difficile d'enfermer dans des limites démographiques rigoureuses la catégorie » (Lajugie 1974), dans la mesure où « il existe presque autant de seuils que de chercheurs ou d'organismes en charge de collecter et de traiter des données sur ces villes » (Taulelle 2010), la littérature (Gaudin 2013 ; Demazière 2014) considère généralement les villes moyennes comme l'ensemble des villes situées au sein d'unité ou d'aires urbaines comprises entre 20 000 et 100 000 ou 200 000 habitants localisées en dehors d'une aire métropolitaine. Ces villes joueraient ainsi, de par leur position dans l'espace et en raison de leur taille, un rôle important dans l'aménagement du

¹ Les travaux d'Ivan Gilita (2021) soulignent que les petites villes sont elles aussi surreprésentées parmi les territoires en décroissance.

territoire, en tant que centres de services et d'emplois pour leur arrière-pays (Santamaria 2012 ; Vadelorge 2013). Elles sont historiquement associées, en outre, à certaines représentations et croyances qui ne reflètent pas la grande diversité des villes moyennes (Michel 1977 ; Toinard 1996). Elles sont considérées très souvent de manière homogène comme des villes « à taille humaine » ou des villes « où il fait bon vivre » en dépit des difficultés que certaines d'entre-elles connaissent.

Une entrée par la décroissance urbaine et les problèmes publics

Une entrée par la décroissance urbaine et les problèmes publics peut se révéler, dans ce contexte, doublement opportune. L'association entre ces deux champs d'études, nés tous deux aux États-Unis au milieu du XX^e siècle et popularisés dans la recherche francophone au cours des deux dernières décennies (Morel-Doridat & Hamez 2019 ; Neveu 2015), n'est pas inédite comme en témoigne, par exemple, le travail réalisé par Rémi Dormois, Sylvie Fol et Marie Mondain (2021) sur la mise à l'agenda du problème des villes en décroissance en France. Elle permet, d'une part, de mieux comprendre l'écart entre les représentations homogénéisantes relatives aux villes moyennes et la réalité plus contrastée de leurs dynamiques démographiques, économiques et sociales. Elle peut aider, d'autre part, à éclairer les stratégies déployées par les pouvoirs publics à différentes échelles en les replaçant dans un cadre géographique et temporel plus large.

La décroissance urbaine peut-être définie comme un processus de diminution de la population et des activités économiques à l'échelle d'un quartier, d'une commune ou d'une agglomération sur un temps donné (Fol & Cunningham-Sabot 2010 ; Cunningham-Sabot 2021). La notion est de plus en plus répandue en sciences sociales mais coexiste en France avec d'autres concepts à l'image des notions de « déclin urbain », de « rétraction » ou de « déprise urbaine » (Verdier & al. 2020). L'étude du phénomène s'inscrit dans une longue tradition de recherche initiée aux États-Unis dans les années 1930, autour de l'École de Chicago (Hoyt 1939 ; Wirth 1944), où l'on parle d'abord d'« *urban decline* » (Cunningham-Sabot & Fernandez 2018). La notion est mobilisée pour caractériser la dégradation du cadre bâti associée à une baisse de la population au sein des centres des grandes agglomérations industrielles du *Midwest* touchées par la « suburbanisation ». Le déclin est alors décrit comme un processus inéluctable mais temporaire. Il serait une étape du cycle de la vie urbaine. Dans les années 1970, en même temps que l'on prenait conscience dans le champ scientifique de la dimension structurelle du phénomène, la crise du modèle fordiste et l'accentuation de l'étalement urbain a accentué les dynamiques existantes et l'expression de déclin urbain s'est banalisée dans les documents d'urbanisme et dans la littérature scientifique (*Ibid.*). Les notions de

« *shrinking city* », aux États-Unis, et de « *schrumpfende städte* », en Allemagne, vont cependant s'y substituer au cours des décennies suivantes amorçant un nouveau cycle d'études qui, dans les années 2000, connaîtra un essor important sous l'effet de son internationalisation (Florentin & al. 2009 ; Béal & al. 2019 ; Cunningham-Sabot 2021). Centré, à l'origine, sur l'étude du phénomène au sein des grandes métropoles européennes et nord-américaines (Beauregard 1989 ; Bontje 2004 ; Fernandez 2013), la recherche sur la décroissance urbaine s'est peu à peu intéressée à des villes plus modestes opérant, en France, un croisement avec les travaux relatifs au « problème des villes moyennes » et à sa mise à l'agenda dans le cadre, en particulier, du plan « Action cœur de ville » lancé en 2018 (Dormois & Fol 2017 ; Béal & al. 2021). Ces travaux, sur lesquels je reviendrai plus en détails dans mon chapitre 2, ont d'abord cherché à caractériser et à définir la décroissance urbaine (Fol & Cunningham-Sabot 2010 ; Fernandez & Cunningham-Sabot 2018 ; Verdier & al. 2020) puis à en prendre la mesure dans l'espace et dans le temps (Hollande & al. 2009 ; Wiechmann & Pallagst 2012 ; Wolff & al. 2013 ; Cauchi-Duval & al. 2017). Ils ont notamment insisté sur son caractère structurel et sa propension à s'étendre au cours des dernières décennies. En France, certains de ces travaux ont aussi cherché à comprendre les causes du phénomène en soulignant que celui-ci était lié à la conjonction de différents facteurs allant de la désindustrialisation à l'étalement urbain, en passant par le retrait territorial de l'État (Fol & Cunningham-Sabot 2010 ; Cauchi-Duval & al. 2017 ; Fol 2020). Enfin, la recherche urbaine s'est intéressée à la manière avec laquelle les pouvoirs publics ont cherché à répondre au phénomène en revenant sur les limites des stratégies entrepreneuriales vers lesquelles se tournent généralement les autorités locales (Popper & Popper 2002 ; Rousseau 2008 ; Miot 2012 ; Béal & Rousseau 2014 ; Cauchi-Duval & al. 2015 ; Béal & al. 2016 ; Fol 2020). Celles-ci peuvent être considérées comme l'ensemble des politiques qui cherchent prioritairement un retour de la croissance à tout prix en faisant venir des investisseurs, des touristes, des « classes créatives » (Florida 2002 ; Scott 2006 ; Darchen & Tremblay 2008), via la mise en œuvre de politiques qui font image (organisations de grands événements, requalification du patrimoine bâti, grandes infrastructures, etc.) ou la mise en place de dispositifs réglementaires ou fiscaux favorables à des entreprises extérieures. Cette thèse entend s'inscrire dans la lignée de ces travaux en décalant toutefois légèrement la focale. Il s'agit moins de caractériser le phénomène ou d'étudier la manière avec laquelle les élus locaux cherchent à y répondre que de comprendre, d'une part, pourquoi ils adoptent telle ou telle stratégie en lien avec les représentations qu'ils se font du phénomène à différentes époques et, d'autre part, pourquoi un retour à la croissance semble demeurer, au fil du temps, la seule option envisageable par les pouvoirs publics.

La deuxième entrée est celle des « problèmes publics ». La notion peut renvoyer conformément à la définition proposée par Jean-Gustave Padioleau (1982) à « l'ensemble des problèmes perçus

comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes ». Celui-ci est donc né de la transformation d'un fait social en sujet de préoccupation et de débat (Neveu 2015). Il est ainsi le résultat d'une construction préalable puisque, avant de devenir public (au sens habermassien de publicité), un problème est sélectionné et reformulé par les autorités. L'étude des problèmes publics a d'abord émergé aux États-Unis, là-aussi au sein de l'École de Chicago, dans les années 1950-1960 avec la création de la *Society for the Study of Social Problems* et de la revue *Social Problems*, à l'initiative notamment des sociologues américains Howard Becker (1928-...) et Joseph Gusfield (1923-2015), avant de se diffuser plus largement dans les décennies suivantes (Henry 2020) jusqu'à devenir une « science normale » (Neveu 2015) c'est-à-dire, selon la définition proposée par Thomas Kuhn (1983)², une « recherche solidement fondée sur un ou plusieurs accomplissements scientifiques passés, que le groupe scientifique considère comme suffisants pour fournir le point de départ d'autres travaux ». William Felstiner, Richard Abel et Austin Sarat (1991) ont proposé, dans cette optique, de distinguer trois phases dans l'émergence et la transformation des litiges. La première (réaliser/*naming*) correspond à la transformation d'un problème individuel en un problème collectif. La seconde (reprocher/*blaming*) au passage d'une expérience offensante à l'expression d'un grief. La troisième (réclamer/*claiming*) à la formulation d'une demande à la personne ou à l'entité susceptible d'y apporter une réponse. « Du plus tragique au plus anecdotique tout fait social peut potentiellement devenir un problème social » (Neveu 1999) à condition, toutefois, qu'il soit porté dans le débat public par des entrepreneurs « de cause » (Cobb & Elder 1972), « de morale » (Becker 1966) ou « de politiques publiques » (Kingdon 1984) susceptibles de produire et d'imposer des normes (sociales) à l'aune desquelles ces problèmes (publics) seront définis puis sélectionnés. Un problème public comprend alors une dimension à la fois objective (mesurable à l'aide d'indicateurs) et subjective (« l'air du temps »). En définitive, comme le résume Patrick Hassenteufel (2021), « ce sont moins les chiffres en valeur absolue que leur évolution (...) et leur mise en perspective comparative (...) qui donnent une importance relative plus forte à un problème par rapport à d'autres, et favorisent ainsi sa mise à l'agenda ». Dans ses travaux pionniers sur la déviance, Joseph Gusfield (1981), qui introduit le concept de « propriétaires de problèmes publics », insiste, à ce titre, sur l'inégale capacité des groupes et individus à accéder aux arènes de débat public. Or, l'attention publique est une ressource limitée dont « l'allocation dépend de la compétition au sein d'un système d'arènes » (Hilgartner & Bosk 1988). Un problème public doit à la fois lutter pour entrer puis pour se maintenir à l'agenda public. Ce dernier ne peut donc être considéré comme « le produit de l'expression spontanée des demandes sociales et encore moins celle de la libre compétition des groupes » (Garraud 2019). Cette entrée par les problèmes publics

² La référence est empruntée à Erik Neveu.

permet ainsi de retracer la manière avec laquelle le « problème des villes moyennes » a émergé dans le débat public en identifiant les opérations et les acteurs qui ont conduit à plusieurs reprises au cours des dernières décennies à sa mise à l'agenda au sein des politiques publiques.

Une géographie attentive au politique

Cette thèse s'inscrit dans la lignée d'une géographie attentive au politique, parfois qualifiée de « géographie politique » (Rosière 2001). Ma recherche se situe en effet à l'intersection entre le spatial et le politique (Lévy 2022). Elle accorde une attention singulière aux jeux de pouvoirs en lien avec l'évolution des territoires (Lacoste 1976). Dans un livre récent, Fabrice Argounès (2022) rappelle qu'il existe en géographie une longue tradition de recherche en la matière sur laquelle s'appuyer même si celle-ci n'est pas toujours estampillée sous un label commun : « Longtemps, comme Monsieur Jourdain, le personnage du Bourgeois Gentilhomme qui disait la prose sans qu'il n'en sût rien depuis quarante ans, nombre de géographes écrivaient de la Géographie politique et de la Géopolitique sans qu'ils n'en sussent rien depuis près d'un siècle et demi ». La compréhension spatiale des phénomènes politiques occupe en effet la discipline depuis les travaux pionniers de Friedrich Ratzel (1844-1904) qui, à la fin du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème}, entendait éclairer les relations entre la nature du sol et la richesse des Etats (Ratzel 1897 ; Ratzel 1900). « Matière géographique plastique et malléable », le sens de l'expression fluctue ainsi selon les époques et selon les auteurs (Cupri 2022) ce qui conduit Stéphane Rosière (2001), fondateur de la revue *L'Espace Politique*, à proposer une distinction « opératoire » entre la géographie politique, la géopolitique et la géostratégie en s'appuyant sur l'idée de Raymond Aron selon laquelle l'espace peut être considéré successivement comme milieu, théâtre et enjeu : « Sur la base de cette triple déclinaison, on peut poser les bases du champ d'investigation de la géographie politique qui considère l'espace comme cadre, de la géopolitique qui considère l'espace comme enjeu et, par déduction, de la géostratégie qui considère l'espace comme théâtre ». Si ma thèse ne s'inscrit pas explicitement dans cette branche autonome de la géographie elle partage avec elle un même intérêt pour l'articulation entre l'espace et le politique en prenant au sérieux, en particulier, la notion de « territoire » chère aux géographes (De Roo & Vanier 2022 ; Ozouf-Marignier 2022). Elle prête également une attention privilégiée aux outils et aux perspectives théoriques proposées par des politistes ou des sociologues du politique attentif à l'espace qui travaillent, notamment, sur la décentralisation, l'intercommunalité, les élections municipales ou l'action publique locale.

Le choix du temps long

Ces dernières années, des travaux se sont intéressés à l'évolution de la décroissance urbaine en replaçant le phénomène dans une perspective historique en France comme à l'étranger. Maxwell Hart et Joshua Warkentin (2017) ont ainsi montré, en étudiant deux villes géographiquement contiguës, Niagara Falls dans l'État de l'Ontario et Niagara Falls dans l'État de New York, comment la perception du phénomène avait pu évoluer des années 1960 à nos jours. Marco Bontje (2004), à travers le cas de Leipzig en Allemagne, mobilise, lui aussi, une approche chronologique, en remontant jusqu'au XIX^{ème} siècle, pour éclairer les actions récemment mises en œuvre par les pouvoirs publics. Robert Beauregard (2009), professeur à l'Université de Columbia, procède également de la sorte pour mieux comprendre les causes du déclin urbain aux États-Unis. Il distingue trois étapes avec, entre 1820 et 1920, une période de croissance généralisée puis, entre 1950 et 1980, une période marquée par un déclin urbain important et enfin, entre 1980 et 2000, une période plus ambivalente. En France, les travaux de Manuel Wolff, Sylvie Fol, Hélène Roth et Emmanuèle Cunningham-Sabot (2013), ceux de Nicolas Cauchi-Duval, Frédérique Cornuau et Mathilde Rudolph (2017), de Julie Chouraqui (2021), d'Élie Guérait et de Virginie Piguet (2023), pour ne citer que quelques exemples, ont aussi tenté de replacer, à travers des études quantitatives et longitudinales, la décroissance des villes moyennes dans une perspective historique. La période considérée s'étend le plus souvent des années 1960-1970 aux années 2010-2020. D'autres travaux, plus qualitatifs, à l'image de ceux de Vincent Béal, Nicolas Cauchi-Duval, Georges Gay, Christelle Morel Journal et Valérie Sala Pala (2020) sur Saint-Étienne, accordent, eux aussi, un intérêt au temps long. Dans cet exemple, les auteurs remontent ainsi jusqu'au XIX^{ème} siècle afin de rendre compte des politiques publiques déployées par la collectivité. Ils reviennent longuement dans ce cadre sur la désindustrialisation qui a touché la « Cité noire » dans les années 1970 et 1980.

Pour celui qui considère que la ville ne peut être comprise qu'à travers son évolution (Fernandez 2013), ou encore que « l'histoire politique n'est pas forcément événementielle, ni condamnée à l'être » et que « le temps court est la plus capricieuse, la plus trompeuse des durées » (Braudel 1958), la prise en compte du temps long présente en effet plusieurs intérêts. Par construction, les enquêtes longitudinales, qui s'étalent sur une longue période, se montrent « moins liées à l'actualité, mais aussi plus attentives aux changements, a fortiori s'ils sont d'envergure, lorsqu'elles n'en font pas tout bonnement le principal problème de recherche, en étudiant ce qui les favorise ou les contrarie » (Guéranger 2012). Elle permet ainsi de neutraliser pour partie le « bruit médiatique » en focalisant l'analyse sur « les ruptures, les continuités, les réemplois et les empilements dans les façons de faire des acteurs de la production urbaine » (Arab *et al.* 2022) et de distinguer les événements (ponctuels)

des processus (longues durées) (Ozouf-Marignier & Verdier 2000 ; Sanders & al. 2020). Elle apparaît en outre plus adaptée à la temporalité de l'action publique et de ses effets qui peuvent parfois s'étaler sur plusieurs décennies. L'analyse de longue durée permet ainsi à relativiser le poids des acteurs politiques en nous rappelant que le lien entre les changements électoraux et l'importance accordée aux différents domaines des politiques publiques est relativement faible (Baumgartner & al. 2009). Enfin, si l'on considère que « les problèmes sociaux se transforment dans le temps et peuvent être caractérisés par différentes activités à différents moments de leur développement, et que ces différentes activités ne sont pas sans relation les unes avec les autres, mais se constituent en prenant appui sur les étapes précédentes du développement du problème social » (Spector & Kitsuse 1973), alors la prise en compte du temps long semble nécessaire à condition bien sûr de prendre en considération aussi les conjonctures d'action plus courtes.

Ainsi, dans le cadre de ma recherche, j'ai choisi de me concentrer sur la période allant des années 1970 à 2022, couvrant une période s'étalant de la fin des « Trente Glorieuses » à la fin de ma collecte de données. Cependant, afin de mieux comprendre les facteurs qui ont conduit à la décroissance des villes moyennes, j'ai jugé utile d'opérer un bref détour historique en revenant sur leur évolution depuis la Révolution française jusqu'aux décennies qui ont suivi la Libération. Ma recherche s'inscrit, ainsi, dans la lignée de nombreux travaux ayant traité de la décroissance des villes moyennes ces deux dernières décennies. Elle présente néanmoins une originalité. En effet, il ne s'agit pas de caractériser le phénomène ou d'en identifier les causes mais de s'intéresser aux réponses apportées par les pouvoirs locaux, ainsi qu'à la manière dont ils l'ont appréhendé en lien avec les politiques déployées aux échelles régionales, nationales et européennes. Grâce à la mise en perspective historique, j'ai pu identifier différentes étapes dans la prise en compte de la décroissance depuis la généralisation du phénomène à de nombreuses villes moyennes dans les années 1970.

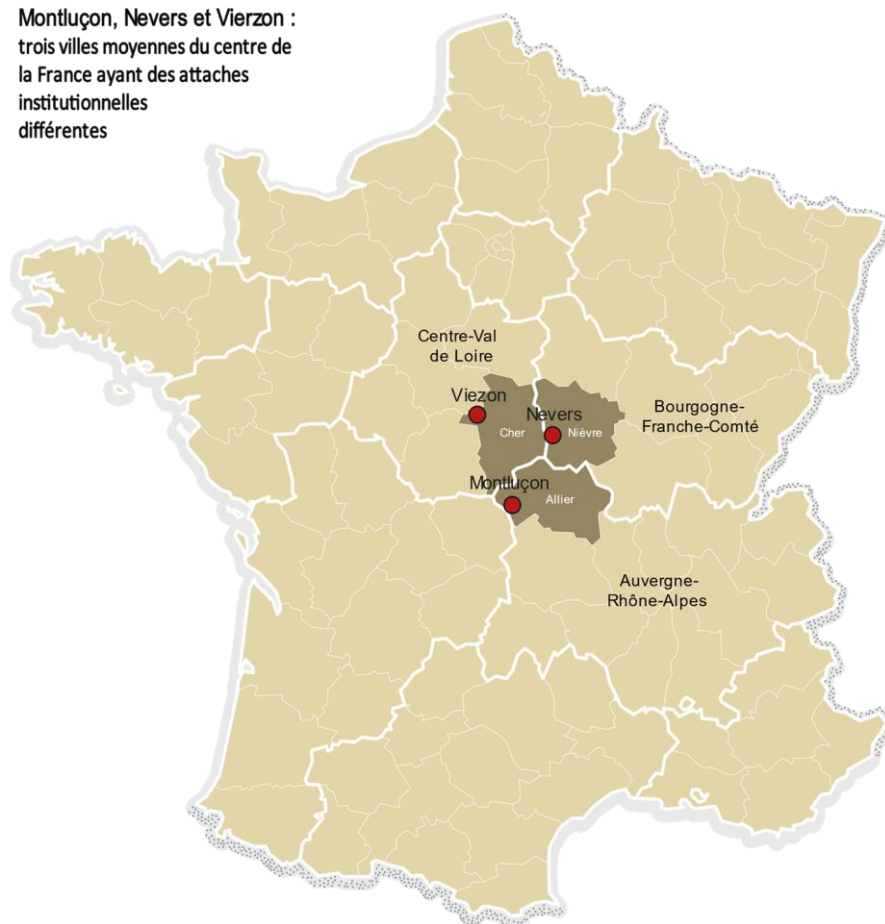
Une enquête localisée à Montluçon, Nevers et Vierzon

Cette thèse repose sur l'analyse comparée de trois villes moyennes : Montluçon (Allier), Nevers (Nièvre) et Vierzon (Cher). Les raisons qui ont conduit à ce choix seront détaillées plus longuement à l'occasion de mon chapitre 3. Chacune d'elle compte, à l'échelle de sa ville centre, entre 25 000 et 35 000 habitants, et au niveau de son groupement entre 50 000 et 70 000 habitants. Ces trois villes sont localisées dans le centre géographique de la France (*Figure X*), à l'écart des métropoles, et sont confrontées, depuis les années 1960-1970, à des dynamiques économiques et démographiques récessives. Ainsi, entre 1975 et 2020, à l'échelle de la commune centre, Montluçon a perdu 39 %

de sa population, Nevers 28 % et Vierzon 29 %. Considérée à l'échelle de leurs unités urbaines cette baisse est respectivement de 26,5 %, 16,5 % et 23,5 %. Ces trois villes sont ainsi emblématiques du « problème des villes moyennes » en dépit de leurs trajectoires politiques et institutionnelles divergentes. Montluçon et Vierzon sont des villes industrielles tandis que Nevers, ville préfecture, a un profil plus administratif. Montluçon, bastion du *Parti communiste français* (PCF) de 1977 à 2001, est, depuis, ancrée à droite, bien que la gauche conserve plusieurs municipalités dans l'agglomération. Socialiste dès 1971, avant même la vague rose de 1977, Nevers l'est restée jusqu'en 2014. Elle est depuis administrée par un maire rattaché à la majorité présidentielle après avoir été élu « sans-étiquette ». Là-aussi, le *Parti socialiste* (PS) et le PCF continuent cependant d'administrer plusieurs communes au sein de l'intercommunalité. Vierzon enfin, est retournée dans le giron du PCF en 2008 après une parenthèse « centriste » de 18 ans. La trajectoire politique des trois villes diffère aussi aux échelles régionales et départementales. Montluçon se situe dans le département de l'Allier (à droite) dans la région Auvergne-Rhône-Alpes (à droite), Nevers dans le département de la Nièvre (à gauche) dans la région Bourgogne-Franche Comté (à gauche) et Vierzon dans le département du Cher (à droite) dans la région Centre-Val de Loire (à gauche). À Montluçon comme à Nevers l'intercommunalité a pris la forme d'une *communauté d'agglomération* (CA) alors qu'à Vierzon elle a pris la forme d'une *communauté de communes* (CC).

Ma recherche s'intéresse, avant tout, aux communes centres qui, dans mes trois cas, concentrent une majorité de la population, de l'emploi, des services, ainsi que la plupart des problèmes liés à la décroissance urbaine, mais le périmètre de mon enquête qualitative est celui de l'intercommunalité (*Figure 2*). Celui-ci semble pertinent à plus d'un titre : d'abord, il s'agit d'institutions, ce qui facilite la collecte de données et permet de délimiter rapidement le terrain d'enquête et ses acteurs ; ensuite, peu de recherches portent directement sur les inégalités au sein des intercommunalités alors même qu'elles sont parfois extrêmement fortes et qu'elles participent à accroître la périurbanisation aux dépens de la ville-centre par des jeux de concurrences locales ; de plus, depuis les années 1990, l'échelon intercommunal s'est considérablement renforcé (Béhar 2015 ; Estèbe 2019), à la faveur des différentes réformes territoriales (Cotten 2017), ce qui lui confère un intérêt particulier ; enfin, l'intercommunalité est le niveau administratif qui se rapproche le plus de l'unité urbaine au sens de l'Insee, ce qui facilite, d'une part, les comparaisons à l'échelle nationale, et permet, d'autre part, de ne pas se limiter à un périmètre administratif, celui de la commune, dont l'étude ne donnerait qu'un aperçu limité de l'évolution du territoire (Baudet-Michel & Paulus 2021).

Montluçon, Nevers et Vierzon :
trois villes moyennes du centre de
la France ayant des attaches
institutionnelles
différentes



© Achille Warrant

Source : Insee (RP 2018)

Figure 1. La localisation Montluçon, Nevers et Vierzon en France.

Mon enquête de terrain a débuté en janvier 2014 à Nevers, lorsque j'étais étudiant en master à l'EHESS, et en janvier 2018 à Montluçon et Vierzon, au début de mon contrat doctoral. En dehors de Nevers, dont je suis originaire et où je continue de me rendre régulièrement, j'ai passé, en cumulé, près de deux mois à Montluçon et près de trois semaines à Vierzon³. Le temps passé sur ce dernier terrain a été contraint par la crise sanitaire qui m'a conduit à privilégier, après mars 2020, des entretiens en distanciel⁴. Mes résultats reposent, principalement, sur l'analyse conjointe des données du recensement (1968-2019) et de matériaux empiriques issus de 199 entretiens semi-directifs, d'une durée d'une demi-heure à trois heures environ, conduits dans ces trois villes auprès de 147 élus, entrepreneurs, agents et commerçants⁵. Les premières permettent de caractériser

³ Je me suis rendu à plusieurs reprises dans les deux villes pour des durées variant entre deux et quinze jours. J'ai d'abord pris le temps de les découvrir en m'y promenant longuement et en cherchant à rencontrer des habitants. Après cette première phase « exploratoire », j'ai engagé mes premiers entretiens.

⁴ Par téléphone ou en visioconférence, avec une préférence pour cette deuxième option.

⁵ Dans le détail, j'ai réalisé 48 entretiens auprès de 45 enquêtés à Montluçon, 99 entretiens pour 57 enquêtés à Nevers et 55 entretiens pour 45 enquêtés à Vierzon. Si j'ai réalisé un seul entretien avec la plupart de mes enquêtés, il m'est arrivé à plusieurs reprises d'en mener plusieurs entretiens avec un même enquêté. Ce fut le cas, par exemple, avec Nicolas Sansu (PCF), maire de Vierzon entre 2008 et 2022, rencontré à trois reprises, de Daniel Dugléry (LR), maire de Montluçon de 2001 à 2020, rencontré à trois reprises également, ou de Florent Sainte Fare Garnot (PS), maire de Nevers de 2010 à 2014, sollicité à six reprises.

l'évolution sociodémographique des trois villes. Les seconds permettent de comprendre les stratégies déployées par les acteurs locaux ainsi que les représentations qu'ils se font de leur territoire et de leurs actions. Cette approche localisée présente plusieurs intérêts si l'on considère que le local « possède son épaisseur propre, sa dimension spécifique » (Briquet & Sawicki 1989). Elle permet d'acquérir une compréhension plus fine des dynamiques sociales et culturelles qui sont en jeu dans ces territoires. Elle permet, en outre, de mieux comprendre comment des facteurs exogènes influencent les réalités locales. Enfin, une étude localisée peut conduire à une meilleure compréhension des expériences individuelles et offre la possibilité de mettre l'accent sur les spécificités locales. À cela s'ajoutent 14 entretiens semi-directifs menés auprès de 12 personnalités impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes territoriales ou des politiques destinés aux villes moyennes, une recherche bibliographique relative aux villes de la catégorie, à la décroissance urbaine et au développement local, un travail sur archives mené à partir de publications parues dans la presse régionale, nationale et institutionnelle, un travail d'observation lors des élections municipales de 2020⁶, ainsi qu'une étude longitudinale relative aux résultats des élections municipales dans 140 villes moyennes, de 1971 à 2021, réalisées à partir des données fournies par le ministère de l'Intérieur. À travers ces allers et retours entre les échelles locales et nationales « on ne fait pas que pointer la multiplicité des facettes d'un même objet, on s'efforce aussi de les expliquer » (Taiclet 2009).

Les enquêtés ont été contactés sur la base des fonctions qu'ils occupent ou qu'ils ont occupées entre 1970 et aujourd'hui. Ce large panel et la diversité des profils interrogés garantit le recueil d'une pluralité de points de vue. Ainsi, parmi les élus enquêtés, une majorité sont ou ont été des élus communaux (maires, adjoints, conseillers municipaux) et communautaires (présidents, vice-présidents, conseillers communautaires) mais quelques-uns sont ou ont été aussi des élus régionaux ou départementaux. Certains de ces édiles cumulent ou ont cumulé plusieurs de ces fonctions, parfois simultanément. Enfin, sans chercher à obtenir un échantillon strictement représentatif, j'ai veillé à la diversité des orientations politiques de mes enquêtés. Au total, sur un panel de 87 élus, 20 sont positionnés au centre, 51 à gauche et 16 à droite de l'échiquier politique⁷. Une majorité exerce toujours une fonction élective mais ils sont nombreux à ne plus être élu. Les plus anciens de mes enquêtés ont été actifs dans les années 1970 et 1980. En raison du nombre très important d'entretiens, j'ai choisi, à de rares exceptions près, de ne pas les retranscrire intégralement. Ces derniers ont toutefois été classés à l'aide de *Sonal*, un logiciel libre qui permet de retranscrire, de

⁶ Entre décembre 2019 et mars 2020 j'ai participé à une dizaine de réunions publiques à Montluçon, Nevers et Vierzon.

⁷ À Montluçon, sur 27 élus rencontrés, 14 sont marqués à gauche, 9 à droite et 4 au centre. À Nevers, sur 35 élus rencontrés, 27 sont marqués à gauche, 4 au centre et 4 à droite. À Vierzon, sur 25 élus rencontrés, 12 sont marqués au centre, 10 à gauche et 3 à droite. Cette surreprésentation de la gauche ne reflète pas les rapports de force actuels mais la domination de la gauche dans ces trois territoires à l'échelle des cinq dernières décennies.

catégoriser et d'analyser des entretiens, directement à partir de fichiers audios. Par l'apposition de marqueurs colorés insérés sur un spectre graphique, j'ai encodé chacun de mes entretiens en délimitant les différents sujets abordés, facilitant ensuite l'exploitation des matériaux recueillis. Il est à noter, à ce propos, que tous les entretiens n'ont pas été directement utilisés dans le cadre de cette thèse. Certains ne sont pas cités mais m'ont donné des clés de compréhension utiles pour mener à bien ma recherche. Parfois ils ont permis de confirmer des informations que je savais déjà. D'autres enfin m'ont ouvert des portes que j'ai aussitôt refermées faute de temps ou parce que cela m'aurait finalement trop éloigné de point d'arrivée. C'est le cas, par exemple, d'entretiens réalisés à Vierzon sur la question du patrimoine industriel que j'ai néanmoins exploités dans un autre cadre.

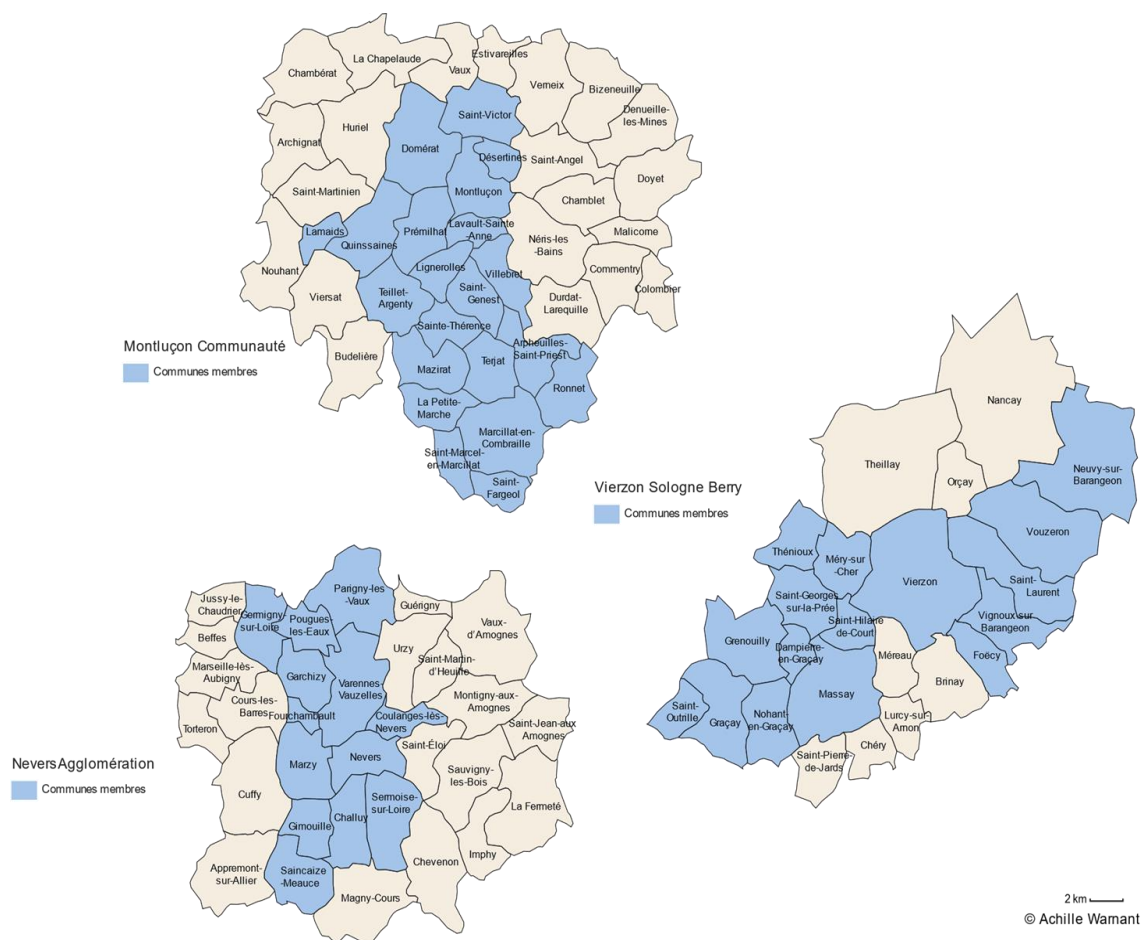


Figure 2. Le périmètre des intercommunalités à Montluçon, Nevers et Vierzon.

Une géographie en terrain (en partie) familier et engagé

L'observation participante est une méthode fortement valorisée en sciences sociales, car elle peut se révéler particulièrement féconde. Cependant, selon Rémi Lefebvre (2010), politiste et auteur d'un article sur son double statut de chercheur et de militant socialiste, « si l'immersion peut être

profonde voire totale, elle ne vaut que parce qu'elle est provisoire ». En effet, l'idée qu'un chercheur puisse être durablement partie prenante de son objet d'étude est souvent mal considérée en sciences sociales. Ce serait « transgresser le sacro-saint principe de neutralité, et risquer d'être pris au piège des prénotions liées à la familiarité et à la naturalité de l'objet » (*Ibid.*). De fait, comment rester sociologue, politiste ou géographe lorsque l'on est impliqué dans son objet ? Étant originaire de Nevers, où je suis engagé à gauche depuis une dizaine d'années, sans être toutefois encarté dans un parti politique, et étant le fils d'un ancien responsable socialiste, qui a siégé au conseil municipal de 1989 à 2014, cette question m'a suivie tout au long de mon enquête. La double filiation qui me lie à l'un de mes terrains (familiale et militante) n'a pas été sans conséquences sur ma pratique et mon positionnement dans la recherche. Elle m'a ainsi obligé à conserver un certain équilibre afin de « faire du terrain la conscience tranquille » (Clair 2016) en cherchant à tirer profit de la situation tout en gardant à l'esprit les limites qu'elle suppose. Ainsi, je fais mienne l'analyse de Rémi Lefebvre (2010) qui revendique « la fécondité d'une telle double position qui, par-delà son caractère problématique, peut générer des profits de connaissance dès lors que les effets qu'elle produit sont constamment analysés et si possible neutralisés ».

Avant d'aller plus loin, il convient de souligner que depuis leurs naissances, les sciences sociales se sont toujours posé la question de la place du chercheur dans la cité. Si elle semble se poser plus naturellement en sociologie ou en science politique, la géographie n'a jamais échappé au débat. Ainsi, Élisée Reclus (1830-1905), l'un des pionniers de la discipline, également théoricien de l'anarchisme, voyait dans la géographie une science mais aussi un outil pour changer la société (Giblin 2005). Elle devait permettre selon lui d'objectiver les rapports de domination et l'état des inégalités (Pelletier 2016). Dans *L'évolution, la révolution et l'idéal anarchique*, publié en 1902, il écrit ainsi que « la science sociale, qui enseigne les causes de la servitude, et par contre-coup, les moyens de l'affranchissement, se dégage peu à peu du chaos des opinions en conflit ». Cette conception d'une science « militante » ne fait cependant pas consensus à l'époque. Paul Vidal de la Blache (1845-1918), à l'initiative des *Annales de géographie*, qui est alors le socle du renouvellement de la géographie française, estime ainsi, dans une lettre adressée à Jean Brunhes (1869-1930), en 1908, que « la *Géographie universelle* d'Élisée Reclus a cessé de correspondre à l'état de la science ».

En sociologie aussi le sujet fait débat. Dans *Le Savant et le Politique*, publié en 1919, Max Weber (1864-1920), considéré comme l'un des fondateurs de la discipline, soutient que les vocations scientifiques et politiques doivent être clairement distinguées, celles-ci étant fondamentalement incompatibles. D'un côté, le rôle du politique est de prendre position. De l'autre, celui des scientifiques est d'analyser et d'expliquer les structures sociales sans parti-pris. « Chaque fois qu'un homme de science fait intervenir son propre jugement de valeur, il n'y a plus de compréhension

intégrale des faits », écrit-il. Il met en avant un principe de neutralité axiologique « qui devrait guider la recherche en sciences sociales, soutenant en cela que le ou la chercheuse devrait s'abstenir de prendre position pour parvenir à une compréhension intégrale des faits » (Couture 2019). Max Weber était cependant un citoyen engagé et publiait régulièrement des textes de nature politique⁸. Il exigeait en réalité une « probité intellectuelle » obligeant le savant à préciser s'il parle en tant que chercheur, formulant des faits, ou en tant que citoyen, faisant état de ses opinions (Beitone & Martin-Baillon 2016). En France, Émile Durkheim (1858-1917), dans *De la division du travail social*, publié en 1893, est sur une position proche. Le sociologue, membre fondateur de la *Ligue pour la défense des Droits de l'Homme* et proche de Jean Jaurès, écrit que la mission du savant « est d'exprimer le réel et non de le juger » mais ajoute aussitôt que la sociologie a un rôle à jouer dans le changement social : « Nous estimerions que nos recherches ne méritent pas une heure de peine si elles ne devaient avoir qu'un intérêt spéculatif ». Autrement dit, le savant peut faire de la politique et réciproquement mais les deux fonctions doivent être dissociées, lorsqu'elles sont exercées, et les cadres d'expression explicités dans la mesure du possible.

Pour ma part, la filiation au terrain a d'abord joué un rôle positif dans ma recherche. Elle a notamment permis de redoubler mon intérêt pour mon sujet car comme l'écrit Max Weber (1917) « rien ne vaut ce qui peut être fait avec passion ». Cette position, résolument pragmatique, « guidée par l'appétence pour le terrain et la curiosité pour mon objet », selon une formule empruntée au politiste Rémi Lefebvre (2010), a pu contribuer à stabiliser mon engagement scientifique ainsi qu'à accroître mon investissement dans la recherche. Mon lien au terrain a pu faciliter, en outre, la mise en relation avec une partie de mes enquêtés. La sociologue Flora Bajard (2013) évoque à ce sujet le « tapis rouge » réservé au chercheur qui s'aventure en « terrain familier ». En effet, j'ai pu utiliser, comme elle, ma position comme un « laissez-passer » facilitant l'accession à certains entretiens et banalisant ma présence lors de mes observations. L'ancrage militant fonctionne ainsi comme un « sésame » qui assouplit « les contraintes chronophages de la recherche » (Lefebvre 2010). À Nevers, mon insertion dans le milieu militant et mes attaches familiales m'ont aussi aidé à resituer mes enquêtés dans un cadre relationnel plus large (liens familiaux, amicaux, etc.) alors qu'il faut généralement du temps pour parvenir à une telle opération. Il était par ailleurs plus facile de comprendre ce qui se joue à l'intérieur des différents partis politiques représentés localement. Enfin, j'ai pu, à travers mon engagement, accéder à une partie des « coulisses » du terrain, lors des élections municipales de 2020, en participant à la campagne électorale, à Nevers, au côté de la liste d'union de la gauche et des écologistes. Cela m'a donné l'occasion d'observer – depuis l'intérieur –

⁸ Il fut l'un des fondateurs du *Parti démocrate Allemand* (PDA) qui disparaîtra au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

les différentes étapes de la conception d'un programme mais aussi de m'intéresser plus finement au budget de la collectivité, à ses compétences ou à certains dossiers spécifiques.

Ma filiation au terrain induit cependant des « perturbations » (Lefebvre 2010) avec lesquelles j'ai été contraint de composer. Il y avait d'abord un risque d'autocensure. Ainsi, la proximité avec certains de mes enquêtés a pu conduire à des échanges très riches mais, comme le raconte Flora Bajard (2013), elle m'a parfois aussi fait renoncer à obtenir des informations « à n'importe quel prix, par exemple celui de nous fâcher ou de les déstabiliser en m'employant à éclaircir certaines de leurs contradictions ». Par ailleurs, il est possible que la réciproque soit vraie et que certains enquêtés, à droite comme à gauche, aient adapté leurs discours à ce qu'ils croyaient être mes convictions. L'autre difficulté a tenu à l'organisation des entretiens. Si mon engagement m'a ouvert des portes au PS, au PCF ou à EELV, elle m'en a fermé d'autres à l'UDI, chez LR ou à LREM. Ainsi, durant mon enquête, deux élus municipaux n'ont pas donné suite à ma demande d'entretien en raison de mon engagement. Il y a aussi des élus que je n'ai pas osé contacter, car j'ai considéré que je n'aurais pas été suffisamment à l'aise avec eux dans le cadre d'un entretien. La familiarité de mon objet m'a peut-être conduit, en outre, à ne pas voir certaines choses ou à ne pas me poser certaines questions qui auraient pu être utiles dans le cadre de ma recherche. Enfin, mon statut d'observateur-acteur aura une incidence lors de la restitution, celle-ci risquant de « faire violence aux enquêtés et [d']offenser par un discours trop désenchanté » (Lefebvre 2010), rendant l'exercice délicat.

Afin de « faire du terrain la conscience tranquille » (Clair 2016), j'ai cherché à mettre à distance mon objet en rendant compte tout d'abord, comme je le fais ici, de ces « perturbations » (Lefebvre 2010). J'ai fait le choix, ensuite, d'une approche comparative à deux niveaux : à un premier niveau avec d'autres terrains (Montluçon et Vierzon) dans lesquels je n'ai pas d'attaches et dans lesquels je ne suis pas impliqué et, à un deuxième niveau, avec des travaux d'autres chercheurs travaillant sur les villes moyennes ou directement sur la ville de Nevers. Enfin, j'ai fait le choix d'une mise en perspective historique qui me permet, là-aussi, de prendre du recul vis-à-vis de mon objet. Cette démarche aide en effet à contextualiser les événements, les idées et les phénomènes étudiés.

Cadre d'organisation de la démonstration

Cette thèse est scindée en deux parties comprenant chacune trois chapitres. Dans une première partie, je m'intéresserai à la manière avec laquelle le « problème des villes moyennes » a été mis à l'agenda dans les champs médiatique et scientifique en lien avec son inscription à l'agenda des politiques publiques. Cette entrée par des champs distincts permet d'insister sur le rôle spécifique

des journalistes, des scientifiques et des politiques dans l'identification et le traitement du problème par les pouvoirs publics à différentes échelles. Mon premier chapitre, intitulé « Les villes moyennes, définitions et représentations médiatiques d'un problème public », entend ainsi éclairer les modalités de l'inscription des villes moyennes dans le champ médiatique en revenant, d'une part, sur l'élaboration et la médiatisation de la catégorie et, d'autre part, sur sa mise à l'agenda sous la forme d'un « problème public ». Mon deuxième chapitre, intitulé « Comment la recherche urbaine appréhende le "problème des villes moyenne" », cherchera à reproduire le même exercice mais en s'intéressant cette fois au champ scientifique. Il entend retracer la manière avec laquelle la ville moyenne est devenue un objet de recherche à part entière en sciences humaines et sociales en soulignant l'influence qu'ont pu avoir, à partir des années 1960, les politiques d'aménagement du territoire. Il reviendra, en outre, sur la manière avec laquelle les travaux relatifs à la décroissance urbaine ont permis, au cours de la dernière décennie, de renouveler l'étude des villes moyennes et ainsi contribuer à l'identification du problème public les concernant. Enfin, mon troisième chapitre, intitulé « Derrière les représentations, quelles réalités recouvrent le "problème des villes moyennes" ? », cherchera à interroger les caractéristiques et les géographies du « problème des villes moyennes » à distance des représentations qui lui sont généralement accolées dans les champs médiatique et politique. Il proposera, d'une part, une définition à grands traits de la ville moyenne afin de mieux comprendre le problème qui lui est associé. Il reviendra, d'autre part, de manière exploratoire sur différentes géographies possibles du problème afin de mettre en exergue son caractère complexe et multidimensionnel. Il cherchera, enfin, à expliquer comment se manifeste localement ce « problème », des années 1970 à nos jours, à travers mes trois terrains d'étude : Montluçon, Nevers et Vierzon.

Dans une seconde partie, je reviendrai, dans le cadre d'une enquête localisée, sur la trajectoire politique, sociale et démographique de ces trois territoires afin de comprendre comment l'action publique locale répond au « problème des villes moyennes ». Le choix d'une mise en perspective historique et d'une approche chronologique permet d'éclaircir les origines du phénomène et la manière avec laquelle celui-ci a évolué. Il amène, parallèlement, à meilleure compréhension des stratégies adoptées par les pouvoirs publics locaux au cours des cinq dernières décennies en lien avec la façon dont ce « problème » est ou a été appréhendé au niveau national. Mon quatrième chapitre, intitulé « Le temps de la conscientisation ? Aux origines de la décroissance urbaine, l'espoir d'un problème conjoncturel », cherchera à comprendre comment les élus locaux ont réagi au phénomène lorsque celui-ci s'est manifesté pour la première fois dans les années 1960-1970. Il reviendra, dans un premier temps, sur l'histoire de Montluçon, Nevers et Vierzon de la Révolution française à la fin des Trente Glorieuses, une période caractérisée par une forte croissance dans ces

trois villes. Il s'intéressera, dans un deuxième temps, à cette décennies charnière que constituent les années 1970 où l'on observe, à Montluçon d'abord, à Nevers et Vierzon ensuite, un retournement de la dynamique démographique alors limité à leurs villes-centres. Je reviendrai, à cette occasion, sur la forte poussée de la gauche aux élections locales, en lien avec l'accentuation du « problème », ainsi que sur la première réponse apportée par l'Etat à travers la mise en œuvre des contrats de villes moyennes. Mon cinquième chapitre, intitulé « Le temps des doutes et des ruptures : A partir des années 1980, un tournant entrepreneurial au secours des villes moyennes ? », s'interrogera sur les changements à l'œuvre dans les années 1980-1990 avec l'arrivée de la gauche au pouvoir au niveau national. Il reviendra, tout d'abord, sur les premières lois de décentralisation et les espoirs qu'elles suscitent parmi les élus locaux. On verra que cette période est marquée par une évolution très nette du rapport entre l'Etat et les collectivités locales qui coïncide avec une évolution des discours et des stratégies adoptées alors que les pouvoirs locaux se convertissent, peu à peu, à une forme d'entrepreneurialisme urbain. Il reviendra, ensuite, sur l'émergence, dans les années 1990-2000, de nouveaux mots d'ordre dans l'aménagement du territoire, l'« attractivité » et la « compétitivité », sur fond de montée en puissance des institutions européennes en montrant comment ces derniers contribuent à réalimenter l'espoir d'un retour à la croissance. Mon sixième chapitre, intitulé « Le temps de la reconnaissance et des divergences ? De l'affirmation d'un nouvel entrepreneurialisme urbain à l'émergence (discrète) de stratégies alternatives », entend s'intéresser aux transformations contemporaines du « problème » et à sa mise à l'agenda dans les champs médiatique, scientifique et politique dans les années 2010. Il reviendra, dans un premier temps, sur la politisation de la question du « déclin » dans les villes concernées et l'accentuation des logiques entrepreneuriales en articulant cette réflexion à la manière avec laquelle le « problème des villes moyennes » a été identifié puis traité au niveau national. Il s'intéressera, dans un deuxième temps, aux stratégies adoptées par les pouvoirs publics locaux face à la décroissance urbaine alors que le phénomène tend à s'accroître et que le « problème des villes moyennes » fait l'objet d'une attention inédite, depuis les années 1970, de la part de l'Etat.

PARTIE I

**LE « PROBLÈME DES VILLES MOYENNES »,
UN OBJET AUX CONTOURS FLOUS**

CHAPITRE 1

LES VILLES MOYENNES, DÉFINITIONS ET REPRÉSENTATIONS MÉDIATIQUES D'UN PROBLÈME PUBLIC

Le Monde consacre, le 12 janvier 2016, une double page à « ces villes moyennes françaises qui voient leurs commerces fermer les uns après les autres »^{9/10}. La page de gauche est recouverte sur sa moitié supérieure d'une photographie prise à La Roche-sur-Yon (Vendée) en décembre 2015, sur laquelle on aperçoit un commerce laissé vacant. Sur la vitrine de celui-ci, nous renseigne la légende, a été installé à l'initiative de la municipalité un trompe-l'œil adhésif visant à « embellir le centre-ville »¹¹. Le reportage principal, signé du journaliste indépendant Olivier Razemon, spécialiste des questions de mobilité et collaborateur régulier du journal, revient sur la multiplication, dans ces villes, des pancartes ou affichettes indiquant la cession, la vente, ou la mise en location du bail commercial, dans un contexte où de nombreuses devantures restent fermées¹². Selon le décompte, rapporté dans l'article, effectué chaque année par une fédération représentative du commerce spécialisé¹³, les villes petites et moyennes seraient davantage touchées que les grandes par la rétractation de l'offre commerciale. Dans les communes de plus de 500 000 habitants¹⁴, la vacance commerciale atteindrait ainsi un taux de 6,8 %, contre 10,2 % dans les communes recensant entre 50 000 et 100 000 habitants. Trois villes retiennent particulièrement l'attention du journaliste : Béziers (Hérault), Vierzon (Cher) et Calais (Pas-de-Calais) qui figurent en tête des communes les plus touchées par le phénomène avec plus de 20 % de locaux commerciaux vacants.

⁹ « Les centres-villes se vident de leurs commerces », *Le Monde*, 12 janvier 2016.

¹⁰ J'ai choisi, dans le cadre de cette thèse, de ne pas mentionner, dans les notes de bas de page, les noms des auteurs des articles de presse cités. Une telle démarche aurait certainement permis de mieux situer les textes évoqués en s'intéressant, par exemple, aux profils des journalistes impliqués dans la couverture médiatique des villes moyennes. Cet effort de contextualisation aurait été trop important au regard d'autres éléments que j'ai finalement choisi de davantage mettre en avant dans la thèse.

¹¹ « À La Roche, de fausses vitrines pour masquer les commerces vides », *Ouest France*, 15 décembre 2015.

¹² « Centres-villes à vendre », *Le Monde*, 12 janvier 2016.

¹³ Procos, fédération représentative du commerce spécialisé regroupe en France 300 enseignes adhérentes représentant 60 000 magasins, 750 000 emplois et 95 milliards d'euros de chiffre d'affaires. La fédération s'est notamment donnée pour mission d'analyser le marché et ses évolutions. Depuis 2017, cependant, elle a cessé de publier la carte détaillée de la vacance commerciale (voir : procos.org).

¹⁴ Données exprimées à l'échelle communale.

Si « jusqu'à présent, on attribuait la situation du commerce aux politiques menées localement », les maires réalisent aujourd'hui que « c'est un problème global » témoigne, dans les colonnes du quotidien, Nicole Gibourdel, déléguée générale de *Villes de France* (VDF), l'ex-*Fédération des maires des villes moyennes* (FMVM)¹⁵.

La crise qui, « à quelques exceptions près », toucherait l'ensemble de ces villes est abordée pour l'essentiel à l'aune de la désertification commerciale. Elle constitue pourtant, d'après le journaliste, uniquement « l'aspect le plus flagrant d'un phénomène plus large » : celui des *shrinking cities*, caractérisé par la stagnation voire la diminution de la population, la paupérisation des habitants et la hausse de la vacance commerciale et résidentielle. On retrouverait le phénomène aux États-Unis mais aussi dans certaines régions d'Europe comme en Wallonie, en Allemagne de l'Est ou dans le Nord de l'Angleterre. Les causes seraient multiples : (1) Le désengagement des pouvoirs publics qui s'est traduit au cours des dernières décennies par la fermeture de nombreux services publics, (2) le départ des mieux lotis vers les périphéries périurbaines et rurales mais surtout, (3) le développement des grandes surfaces en périphérie accusées de fragiliser les commerces de centres-villes. Cette situation ferait, par ailleurs, le jeu des maires d'extrême droite qui, de Julien Sanchez à Beaucaire (Gard) à Robert Ménard à Béziers (Hérault), s'appuient sur ce constat pour motiver leur opposition à l'installation de commerces ethniques accusés de contribuer à la dégradation du cadre urbain dans les cœurs historiques¹⁶.

Lors de sa parution, cet article est partagé plusieurs centaines de fois sur les réseaux sociaux, y compris par des personnalités politiques nationales. C'est le cas, par exemple, de Cécile Duflot, alors co-présidente du groupe écologiste à l'Assemblée nationale et ancienne ministre de l'Égalité des territoires et du Logement (2012-2014) ou de Ian Brossat, adjoint communiste à la mairie de Paris en charge du logement, de l'hébergement d'urgence et de la protection des réfugiés, qui recommandent tous deux la lecture de l'article¹⁷. Si l'article rencontre un succès relativement important, en raison notamment de l'audience du quotidien, qui figure au premier rang des médias français d'information générale par le nombre de ses abonnés¹⁸, il témoigne en réalité d'un intérêt plus général vis-à-vis des villes moyennes. Les principaux quotidiens nationaux, *Les Échos*, *Le Monde*, *Libération*, *La Croix*, *Le Figaro* et *Le Parisien/Aujourd'hui en France*¹⁹, ont ainsi publié, entre janvier

¹⁵ *Villes de France*, fondée en 1988 sous le nom de *Fédération des maires des villes moyennes* (FMVM), est une association qui regroupe et représente les maires des villes de 10 000 à 100 000 habitants, ainsi que les présidents de leurs intercommunalités.

¹⁶ Voir aussi, à ce sujet : « Dans les kebabs de Béziers, le FN ne fait plus peur », *Le Monde*, 27 mars 2014 ; « Robert Ménard veut bouter les kebabs hors de Béziers », *Le Point*, 30 septembre 2015.

¹⁷ Publications sur les comptes Facebook et Twitter des personnalités, consultées le 14 décembre 2021.

¹⁸ « Les audiences du « Monde » », *Le Monde*, 21 janvier 2021.

¹⁹ L'analyse des articles publiés au sein de ces quotidiens généralistes – les six principaux à l'échelle du pays – donne à voir la manière dont sont représentées les villes moyennes dans le débat public.

2014 et janvier 2021, 97 articles mentionnant dans leurs titres ou dans leurs sous-titres les mots-clés « ville(s) moyenne(s) », « ville(s) intermédiaire(s) » ou « ville(s) médiane(s) », soit 53 de plus qu’au cours de la période précédente, entre janvier 2007 et décembre 2013²⁰. Ces villes qui furent longtemps laissées « en marge des radars médiatiques » semblent y être réapparues par un « effet de surgissement »²¹ sous l’angle de la crise en raison de la détérioration de la situation économique, sociale et démographique dans un nombre important d’entre elles. Cette mise à l’agenda de la « ville moyenne » s’accompagne néanmoins de certains écueils. Les articles publiés véhiculent, d’abord, des représentations très souvent misérabilistes et homogénéisantes de la catégorie qui ne sont pas toujours fidèle aux réalités contrastées de ces territoires. Ils peinent, ensuite, à faire part du caractère multidimensionnel des problèmes que certaines de ces villes rencontrent et contribuent comme je tâcherai de le démontrer, en raison de la spatialisation des analyses proposées, à l’occultation progressive de la question sociale. Ils répondent, enfin, à des « effets de mode » de telle sorte que les problèmes abordés sont rarement couverts sur le temps long de peur, certainement, de lasser le lecteur. Que nous enseigne, dans ce contexte, l’émergence des villes moyennes dans le champ médiatique²² ? Quelle influence cette mise à l’agenda a-t-elle sur le champ scientifique et celui des politiques publiques ? De quelle manière et selon quelle temporalité les médias ont-ils pu contribuer à l’élaboration puis à la diffusion du « problème des villes moyennes » ? Quels sont, enfin, les acteurs engagés dans le cadre ce processus ?

Afin de saisir concrètement les modalités de cette mise à l’agenda dans le champ médiatique, je reviendrai dans la première partie de ce chapitre sur l’élaboration et la médiatisation de la catégorie « ville moyenne ». A l’aide d’un important corpus de presse, je montrerai comment celle-ci fait timidement son apparition dans les années 1960 avant de se voir attribuer une politique nationale dédiée dans les années 1970. Le dispositif connu sous le nom de « contrats de villes moyennes » correspond à « un changement de cap », alors largement commenté dans la presse écrite, après la création en 1964 des métropoles d’équilibre désormais soupçonnées de « créer autour d’elles des déserts régionaux comme Paris a créé le désert français » (Castelbajac & Monod 2021 : 54). On verra qu’après un « hiver médiatique », au début des années 1980, les villes moyennes intéressent à nouveau journalistes et décideurs à partir de la fondation en 1988 de la FMVM qui promeut à son tour cette catégorie dans le débat public. Les années 2000 marquent, j’y reviendrai, une nouvelle étape dans la médiatisation des villes moyennes touchées d’une part, par l’accentuation de la

²⁰ Recensement effectué à partir de la base de données d’informations *Europresse* et complété manuellement.

²¹ Intervention de Frédéric Santamaria à la Fondation Jean-Jaurès le 27 mars 2018 : « Les villes moyennes sous le feu des projecteurs »

²² La notion de champ renvoie ici, conformément à la manière dont elle est mobilisée dans les travaux de Pierre Bourdieu (2002), à un petit bout de monde social, qui est aussi un espace de domination et de rapports de force, régi par des lois et des codes qui lui sont propres.

vacance commerciale et résidentielle (Fol 2020 : 17) et d'autre part, par le retrait territorial de l'État (Artioli 2017 ; Courcelle *et al.* 2017). Je tâcherai d'analyser, dans la deuxième partie de ce chapitre, la manière dont les villes moyennes, à la suite de ces différentes étapes, ont été mises à l'agenda sous la forme d'un « problème public ». Je montrerai comment les élections municipales de 2014, en raison notamment de la progression de l'extrême droite et du succès des travaux du consultant et géographe Christophe Guilluy autour de la notion de « France périphérique » (2014), ont permis d'attirer et d'orienter l'attention des journalistes sur les villes de cette strate. Avec la multiplication des articles relatifs à la dévitalisation commerciale des centres des villes moyennes, entre 2016 et 2017, elles ont contribué à façonner et faire émerger le « problème des villes moyennes » – comme il y eu avant lui celui des « banlieues » (Avenel 2009) – avant que ne s'opère un changement de ton à leur égard tenant autant, on le verra, au déploiement du plan *Action Cœur de Ville* (ACV) qu'aux confinements successifs liés à la crise sanitaire de la Covid-19. L'approche séquentielle (Jacquot 2019) mobilisée dans le cadre de ce chapitre conduira enfin à éclaircir la manière dont ces représentations ont pu contribuer et contribuent encore à façonner l'action publique. En effet, si la construction des problèmes publics et leur mise à l'agenda s'inscrivent « dans [un] processus continu de redéfinition et de réémergence d'enjeux et de mesures correspondant à la construction collective de l'action publique » (Hassenteufel 2021), une telle approche, mobilisée avec précaution, permet « d'éclaircir le mystère de l'action publique et d'en dénouer les fils » (Jones 1970) en structurant et rationalisant l'analyse des politiques publiques.

I. L'histoire longue des villes moyennes : retour sur la fabrique et la médiatisation d'une catégorie de l'action publique

Seul quotidien français à avoir numérisé l'ensemble de ses archives, depuis 1944 et sa fondation par le journaliste Hubert Beuve-Méry²³, le journal *Le Monde* est l'unique source d'information accessible aisément dont nous disposons pour retracer la manière dont les villes moyennes ont été appréhendées dans le champ médiatique au sortir de la Seconde Guerre mondiale jusqu'à la fin des années 1980. Les archives du *Figaro*²⁴ proposent un corpus d'archives s'étendant de 1854 à 1950,

²³ « Un nouveau journal paraît : *Le Monde* », *Le Monde*, 19 décembre 1944.

²⁴ 96 années disponibles pour 30 867 numéros.

celles du journal de *La Croix*²⁵ de 1880 à 1949 ont également été mobilisées grâce à leur mise en ligne sur *Gallica*, la plateforme numérique de la *Bibliothèque nationale de France* (BnF)²⁶. Les recherches par mots-clés, quoique peu aisées, s'avèrent réalisables mais limitées à une période durant laquelle la catégorie de « ville moyenne » n'est pas ou peu utilisée dans le champ médiatique²⁷. Pour des archives plus récentes, il est possible de se tourner vers les collections de la *Bibliothèque Centre Pompidou* (BCP) qui comprennent les archives des quotidiens *Le Figaro* (depuis 1854), *La Croix* (depuis 1880), *Libération* (depuis 1977), *Les Échos* (1977-1998) et *Le Parisien/ Aujourd'hui en France* (depuis 1988)²⁸.

L'exploitation manuelle de ces sources s'apparente cependant à un exercice chronophage et complexe ce qui m'a conduit, dans un premier temps, à limiter ma recherche aux archives accessibles en ligne via la base de données d'informations *Europresse*²⁹, développée par la société *CEDROM-SNi*, pour les six quotidiens généralistes les plus diffusés du pays : *Le Monde*, *Le Figaro*, *Les Échos*, *La Croix*, *Libération* et *Le Parisien/ Aujourd'hui en France*³⁰. Simple d'utilisation, la plateforme permet d'effectuer des recherches par mots-clés et de constituer à partir de celles-ci des revues de presse ciblées. Elle présente néanmoins deux grandes limites. Le moteur de recherche, tout d'abord, fonctionne mieux pour certains quotidiens que d'autres ce qui m'a amené, par exemple, à compléter manuellement la recension des articles publiés dans les quotidiens *La Croix* et *Libération*. Ensuite, à l'exception du *Monde*, *Europresse* ne permet pas d'accéder aux archives les plus anciennes. On peut ainsi remonter, au plus loin, à janvier 1991 pour *Les Échos*, à novembre 1995 pour *La Croix* et *Libération*, à octobre 1996 pour *Le Figaro* et à octobre 2005 pour le quotidien *Le Parisien/ Aujourd'hui en France*. Au total, j'ai recensé dans ces différents quotidiens 310 articles publiés entre janvier 1961 et décembre 2021 comprenant les mots-clés « ville(s) moyenne(s) », « ville(s) médiane(s) » et « ville(s) intermédiaire(s) ». Dans le cadre de la première partie de ce chapitre, seuls 210 d'entre eux, publiés entre janvier 1961 et décembre 2013, ont été mobilisés³¹. La presse régionale a en revanche été écartée en raison, d'une part, de la multiplicité des quotidiens locaux et, d'autre part, de la disponibilité limitée de leurs archives.

Cet ensemble permet cependant, on le verra, de retracer l'histoire longue des villes moyennes comme catégorie de l'action publique en donnant à voir la manière dont elle a pu être appréhendée

²⁵ 70 années disponibles pour 22 204 numéros.

²⁶ Voir : gallica.bnf.fr/html/und/presse-et-revues?mode=desktop

²⁷ La recherche des mots-clés « ville(s) moyenne(s) », « ville(s) intermédiaire(s) » et « ville(s) médiane(s) » n'a donné aucun résultat.

²⁸ Voir : bpi.fr/consulter-des-archives-de-presse/ (consulté le 5 janvier 2021).

²⁹ La base, créée en 1999, est accessible sur abonnement.

³⁰ Voir le classement établi par l'*Alliance pour les Chiffres de la Presse et des Médias* (ACPM). Au total, la diffusion payante de ces six quotidiens s'élevait en 2021 à 1 066 000 exemplaires.

³¹ Les articles publiés entre 2014 et 2021 seront mobilisés dans la deuxième partie de ce chapitre.

dans le champ médiatique mais aussi, par extension, dans le champ politique. À l'aide de documents annexes, issus en particulier des archives de la *délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale* (DATAR), publiés au cours des années 1960, 1970 et 1980, je chercherai dans ce cadre à retracer l'évolution des représentations qui ont accompagné l'élaboration et la diffusion de la notion de ville moyenne dans le débat public. Je montrerai, en outre, comment celles-ci s'inscrivent dans des référentiels plus larges (Muller 2019) dominés, au cours des Trente Glorieuses, par l'idée d'un déséquilibre entre *Paris et le désert français* (Encadré 1).

A. 1960-1970 : L'invention des villes moyennes

Le Monde mentionne à trois reprises, au cours des années 1960³², la catégorie de « ville moyenne », alors qu'il n'en a encore jamais été question depuis 1944 et la fondation du journal. La première occurrence remonte au 12 août 1961. Le quotidien du soir consacre alors une brève à la publication, la veille, de trois décrets au *Journal officiel* mettant fin, sous certaines conditions³³, à l'encadrement des loyers dans une trentaine de communes comprises entre 15 000 et 60 000 habitants. Parmi elles figurent par exemple les municipalités de Rodez (Aveyron), Bourges (Cher), Laval (Mayenne) ou Béthune (Pas-de-Calais)³⁴. La seconde remonte au 13 août 1963. L'article, plus long que le précédent, relate une étude d'un « jésuite belge de Louvain » (Mols & Sutter 1963)³⁵, publiée dans la revue de l'*Institut national d'études démographiques* (INED), d'après laquelle « ce sont les villes moyennes ou petites qui ont connu le plus grand essor [démographique] depuis vingt-cinq ans »³⁶. Entre 1936 et 1962, alors que la France voit sa population progresser de plus de cinq millions d'habitants, les préfectures et les sous-préfectures auraient été, « contrairement à une opinion très répandue », les premières bénéficiaires de l'accélération de l'exode rural, devant les grandes villes. « Les localités exerçant une fonction centrale (...) possèdent, on le sait, une forte attractivité démographique, leur fonction entraînant la création de nombreux emplois, surtout dans le secteur tertiaire », affirme l'étude citée dans l'article³⁷. La troisième, enfin, remonte au 6 juin 1969 : il s'agit à nouveau d'une courte brève qui annonce le déplacement de Georges Pompidou

³² Cette période est parallèlement marquée par la forte expansion de la diffusion du titre qui passe de 137 500 en 1960 à 347 500 en 1971. *Le Monde* s'impose alors comme l'un des quotidiens de référence à l'échelle nationale.

³³ Confort minimum des appartements loués, bon état d'entretien, conclusion d'un bail d'au moins dix ans, etc.

³⁴ « Retour à la liberté des loyers pour les locations nouvelles dans une trentaine de villes moyennes », *Le Monde*, 12 août 1961.

³⁵ Les auteurs de l'article citent d'ailleurs la deuxième édition du livre de Jean-François Gravier pour appuyer leurs propos.

³⁶ « Ce sont les villes moyennes ou petites qui ont connu le plus grand essor depuis vingt-cinq ans », *Le Monde*, 13 août 1963.

³⁷ *Ibid.*

dans six villes moyennes³⁸ – Mulhouse (Haut-Rhin), Saint-Quentin (Aisne), Bayonne (Pyrénées-Atlantiques), Alençon (Normandie) et Guingamp (Côtes-d’Armor) – dans le cadre de la campagne de l’entre-deux-tours de l’élection présidentielle de 1969 qui oppose le candidat de l’*Union pour la défense de la République* (UDR) à Alain Poher, candidat du *Centre démocrate* (CD) et président de la République par intérim.

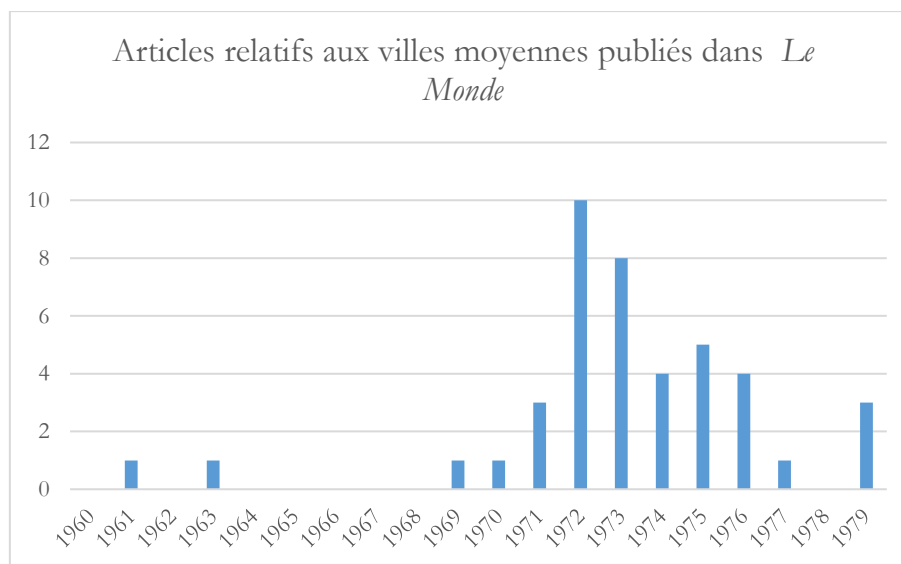


Figure 1. Publications relatives aux villes moyennes dans *Le Monde* (1960-1979). Source : Europresse

La décennie suivante est caractérisée par une très forte augmentation des articles relatifs aux villes moyennes. Le nombre de publications consacrées à la catégorie est multiplié par 12 entre les années 1960 et 1970, passant de trois à 38 sur la période (Figure 1). Cet intérêt croissant tient pour l’essentiel au tournant impulsé par la publication de deux rapports (Vadelorge 2013) emprunts, notamment, des réflexions engagées par Jean-François Gravier sur les problématiques soulevées par le développement de la capitale³⁹ ainsi qu’au succès rencontré, plus largement, par l’essayiste qui publie en 1972 une nouvelle édition de son ouvrage *Paris et le désert français* (Encadré 1). Le premier rapport, publié en mars 1970, par la Commission des villes⁴⁰ du sixième Plan de développement économique et social⁴¹, plaide pour que soit accordée une attention plus grande aux villes moyennes⁴². Le second, intitulé *Scénario de l’inacceptable à l’horizon de l’an 2000*, publié en juillet 1971,

³⁸ « M. Pompidou visitera six villes moyennes et le Président intérimaire dix grandes villes », *Le Monde*, 6 juin 1969.

³⁹ En effet, les auteurs du *VI^e Plan de développement économique et social* affirment que les orientations du rapport « répondent en commun à la nécessité de réaliser l’équilibre entre Paris, qui reste un support essentiel de la compétitivité française, et le reste de la France, notamment en ce qui concerne les créations d’emplois » tandis que les auteurs du *Scénario de l’inacceptable à l’horizon de l’an 2000* mentionnent explicitement le « désert français » contre lequel il convient de lutter.

⁴⁰ Le sixième Plan comportait 25 commissions, 38 comités et 4 intergroupes.

⁴¹ Le sixième Plan, qui fixe les grandes orientations assignées au développement du pays pour cinq années (1971-1975), est voté par la loi n° 71-567 du 15 juillet 1971 portant approbation du sixième Plan de développement, économique et social, publiée au Journal officiel le 16 juillet 1971.

⁴² « Objectifs et principaux moyens du VI^e Plan » in *VI^e Plan de développement économique et social (1971-1975)*, 1971, pp. 20-29.

présente les villes moyennes comme des terrains propices à l'élaboration d'une autre politique urbaine⁴³. Elles auraient, en effet, plusieurs avantages en comparaison des grandes agglomérations urbaines qui justifieraient que ces villes soient davantage accompagnées par l'État dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire :

« L'opposition entre la société urbaine et la société industrielle [y est] moins omniprésente (...). D'autre part, les responsables locaux s'opposent souvent avec succès à une croissance anarchique. La participation des citoyens aux projets urbains est réelle comme l'effort d'intégration des zones périphériques (...). La maîtrise du développement est, somme toute convenable et les groupes marginaux très rares »

L'État engage, dans ce contexte, l'élaboration d'une politique contractuelle spécifiquement dédiée aux villes moyennes (1972-1979) (François-Poncet 2003), dont le déploiement sera régulièrement commenté dans les colonnes du *Monde*. 32 des 38 articles relatifs aux villes moyennes publiés dans le quotidien, entre janvier 1970 et décembre 1979, concernent ainsi directement ou indirectement les contrats de villes moyennes. La première à y faire référence est une recension fournie⁴⁴ d'une intervention de Jérôme Monod, à l'occasion du vingtième congrès du *Conseil national des économies régionales et de la productivité* (CNERP) organisé à Bordeaux en octobre 1971. Celui qui est alors délégué à la DATAR, très sensible aux thèses défendues par Jean-François Gravier⁴⁵, fait mine de s'interroger : « Faut-il se contenter de croire à la bonne étoile des villes moyennes françaises ou doit-on entreprendre de les aider à croître ? ». Devant les congressistes, il reconnaît que « si l'on se fie aux seules statistiques, il n'y a pas lieu d'intervenir » mais ajoute aussitôt que leur croissance n'est pas durable. Celle-ci tient principalement, expose-t-il, à la réduction des effectifs agricoles et au dépeuplement rural alors que le mouvement d'urbanisation qui l'accompagne s'effectue en deux temps : (1) d'abord, la migration s'effectue localement puis, (2) si le migrant échoue à trouver les conditions de vie ou de travail qui lui sont nécessaires, celui-ci se dirige vers la grande ville. « Si nous voulons éviter un mouvement de super-concentration urbaine, interpelle le successeur d'Olivier Guichard à la DATAR, c'est maintenant et pas plus tard, qu'il faut développer une politique de l'emploi, de logement et d'accueil, dans les villes moyennes »⁴⁶. Le congrès fera l'objet d'une seconde recension, publiée le lendemain dans les colonnes du quotidien⁴⁷. Plusieurs propos y sont rapportés dont ceux de Jacques Chaban-Delmas, alors Premier ministre, qui indiquent que

⁴³ Schéma général d'aménagement de la France, *Une image de la France en l'an 2 000 : scénario de l'inacceptable*, Travaux de recherches de prospectives, Juillet 1971 : 173.

⁴⁴ « M. Monod : l'expansion des villes moyennes françaises doit être stimulée », *Le Monde*, 25 octobre 1971.

⁴⁵ Jérôme Monod cite régulièrement les travaux de Jean-François Gravier. C'est le cas, notamment, dans un ouvrage publié en 1974 intitulé *Transformation d'un pays : pour une géographie de la liberté* dans lequel affirme qu'il n'y a pas de choix à faire entre « Paris et le désert français » à condition de mener une politique d'aménagement du territoire adaptée.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ « L'avenir appartient aux villes moyennes », *Le Monde*, 26 octobre 1971

« les villes moyennes seront les sites les plus appropriés à un développement industriel respectueux et humain » et ceux de Michel d'Ornano, maire de Deauville et président du CNERP, qui appelle à « ne pas rater le nouveau visage du pays » en mettant un terme au « gigantisme destructeur »⁴⁸.

Les articles publiés dans les années qui suivent, entre 1972 et 1973, se font l'écho des premiers contrats villes moyennes⁴⁹ qui ne concernent, initialement, qu'une poignée de « villes-pilotes »⁵⁰ (Autun, Angoulême, Rodez, Saint-Omer, etc.) qui seront mises à l'honneur, à plusieurs reprises, dans les colonnes du quotidien⁵¹. Inspirée de la géographie des « quartiers » vue des médias établies par Jean Rivière et Sylvie Tissot (2012), celle des villes moyennes, constituée à partir d'un corpus d'articles publiés dans *Le Monde* entre 1960 et 1979, confirme un intérêt marqué de la presse écrite pour ces quelques villes (*Figure 2*)⁵². Cette politique est également l'objet de reportages télévisés. Ainsi, le 20 mars 1974, l'*Office de radiodiffusion-télévision française* (ORTF), placée sous la tutelle du ministre de l'Information, consacre par exemple un reportage à la ville de Chambéry qui vient d'être intégrée au programme. Invité à réagir à ce classement, le maire de la ville se félicite des actions qui vont être engagées grâce aux crédits alloués par l'État (transformation de friches, cheminements piétons, création d'un secteur sauvegardé, etc.), alors que sa commune fait face à des problématiques spécifiques liées à sa position dans la hiérarchie urbaine : « Chambéry fait partie de ces villes qui exercent un rayonnement sur leur arrière-pays et doivent empêcher qu'il y ait une concentration excessive dans les métropoles régionales »⁵³.

Ces contrats, sur lesquels je reviendrai plus longuement dans les chapitres 2 et 4, précisent les objectifs généraux de la politique urbaine poursuivie par la municipalité, les opérations d'aménagement nécessaires (avec leur délai de réalisation), les engagements pris respectivement par l'État et les communes, notamment dans le domaine financier. Les journalistes du *Monde* semblent alors hésiter entre mettre en avant le dynamisme démographique de la catégorie⁵⁴ ou bien dissenter

⁴⁸ À ce titre, en novembre 1971, le ministre de l'Équipement retire aux villes moyennes, via une circulaire, le droit de se doter de tours et d'immeubles au-delà d'une certaine taille : « Plus de tours dans les villes moyennes », *Le Monde*, 19 février 1972.

⁴⁹ 13 des 18 articles relatifs aux villes moyennes publiés sur la période portent sur le déploiement de cette politique : « Au congrès de Nice : la politique des villes moyennes devra être inventée par les responsables locaux », *Le Monde*, 21 octobre 1972 ; « Après le plaidoyer de M. Messmer, quelles mesures concrètes peut-on prendre en faveur des villes moyennes ? », *Le Monde*, 24 octobre 1972 ; « La politique des villes moyennes : création de rues-piétons encouragée annonce M. Guichard », *Le Monde*, 6 novembre 1972 ; « Une politique expérimentale », *Le Monde*, 9 février 1973 ; « Les villes moyennes pourront signer des contrats avec l'État », *Le Monde*, 9 février 1973 ; « Les villes moyennes obtiendront de nouveaux crédits pour leur équipement », *Le Monde*, 13 juillet 1973 ; « Pour améliorer le cadre de vie des contrats vont être passés entre l'État et plusieurs villes moyennes », *Le Monde*, 13 juillet 1973.

⁵⁰ « Cinq ou six « villes-pilotes » recevront une aide spéciale de l'État », *Le Monde*, 8 mars 1972.

⁵¹ Voir : « La politique en faveur des villes moyennes : une seule cité-pilote, Angoulême, est retenue par le gouvernement », *Le Monde*, 14 avril 1972 ; « Angoulême : une ville moyenne et fière de l'être », *Le Monde*, 24 avril 1972 ; « Rodez à l'honneur », *Le Monde*, 13 juillet 1973 ; « Beaune : une politique des villes moyennes », *Le Monde*, 6 novembre 1973 ; « Saint-Omer : autrefois « ces dames aux chapeaux verts » », *Le Monde*, 5 décembre 1973 ; « Saint-Omer : Le bonheur d'être ville moyenne », *Le Monde*, 6 mai 1976.

⁵² Les villes de la région parisienne sont surreprésentées en raison de la publication, en 1975, du rapport préliminaire au VII^e Plan réalisé par la préfecture de la région parisienne qui suggère d'organiser la région parisienne autour des cinq villes nouvelles et de quatorze villes moyennes. Voir : « Des "villes moyennes" à côté des "villes nouvelles" ? », *Le Monde*, 27 février 1975.

⁵³ « Chambéry classée « ville moyenne » », l'Office de radiodiffusion-télévision française, 20 mars 1974.

⁵⁴ « Quel avenir pour les villes moyennes ? », *Le Monde*, 8 avril 1971.

sur l'« engourdissement » qui en toucherait certaines⁵⁵, conformément à l'image qu'en donnait déjà, au siècle précédent, Honoré de Balzac dans *Les Illusions perdues* lorsque celui-ci écrit à propos de la ville d'Angoulême d'où est originaire le personnage principal : « (...) sa force d'autrefois constitue sa faiblesse d'aujourd'hui ; en l'empêchant de s'étaler sur la Charente, ses remparts et la pente trop rapide du rocher l'ont condamnée à la plus funeste immobilité »⁵⁶.

La France des villes moyennes vue par Le Monde entre 1960 et 1979

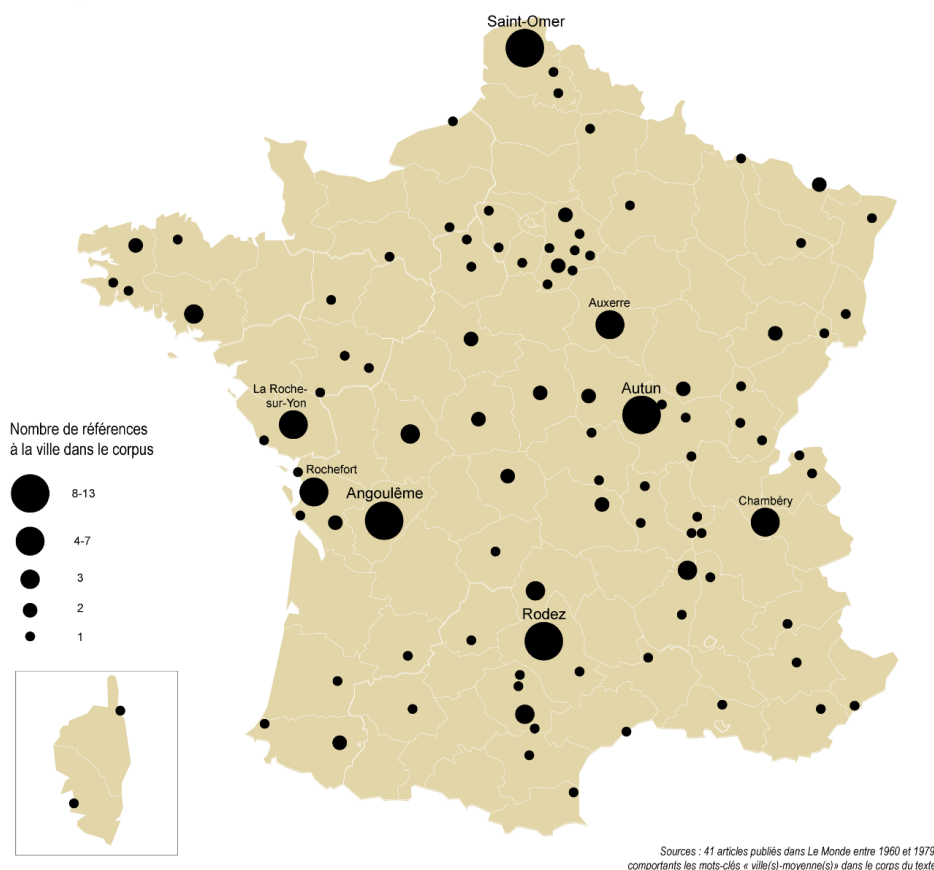


Figure 2. Géographie des villes moyennes de 1960 à 1979 dans Le Monde. Source : Europresse

De 1974 à 1979, le nombre de publications relatives aux villes moyennes dans *Le Monde* diminue progressivement (Figure 1). Sur 17 articles, une majorité concerne encore les contrats de villes moyennes⁵⁷ qui furent élargies une première fois en 1976 à 82 municipalités⁵⁸ puis, en 1979, à huit communes supplémentaires⁵⁹. Certains journalistes tentent alors d'en dresser un premier bilan.

⁵⁵ « La difficulté d'être dans une ville moyenne », *Le Monde*, 11 avril 1972.

⁵⁶ Honoré de Balzac, *Les illusions perdues*, Le Livre de Poche, 2006 (1843), pp. 30-31.

⁵⁷ Voir notamment : « Quinze contrats seraient signés en 1974 entre l'État et les villes moyennes », *Le Monde*, 15 mars 1974 ; « Le label « ville moyenne » au banc d'essai », *Le Monde*, 11 septembre 1974 ; « Des villes moyennes à côté des villes nouvelles ? », *Le Monde*, 27 février 1975 ; « Quatre contrats de villes moyennes », *Le Monde*, 26 juin 1975 ; *Le Monde*, 24 juillet 1975 ; Le bilan de la politique des villes moyennes : plus de matière grise, moins de béton », *Le Monde*, 26 mars 1976 ; « M. Paniotaowski : le but des contrats de pays et de villes moyennes est de maintenir les populations sur place », *Le Monde*, 6 mai 1976.

⁵⁸ « Quatre-vingt-deux villes moyennes : la liste est close », *Le Monde*, 17 mars 1976.

⁵⁹ « Huit nouveaux contrats de villes moyennes sont approuvés », *Le Monde*, 8 janvier 1979.

C'est le cas, par exemple, d'un article publié en mars 1976⁶⁰ qui souligne que des premiers contrats aux derniers, les financements consacrés aux actions d'embellissement et d'urbanisme ont fortement diminué (de 46 % à 27 %) au profit des crédits destinés à l'habitat, aux équipements culturels et sociaux. « Les vertus de la politique des villes moyennes, ses succès, et ses innovations seront médités », rapporte la journaliste pour qui l'un des grands enseignements de ce plan tient à l'idée selon laquelle l'aménagement des villes « doit être cohérent et ne doit plus dépendre de procédures juxtaposées, de périmètres intangibles (...) et de fonctionnaires concurrents ». Si les années 1970 marquent, dans ce contexte, l'émergence des villes moyennes dans le champ médiatique, d'abord sous l'angle de leur dynamisme économique puis à travers les contrats qui leurs sont destinés, la fin de la décennie est également caractérisée par une forme d'épuisement à l'égard du sujet⁶¹. Celui-ci intervient au moment où la politique des villes moyennes touche à sa fin, laissant présager l'hiver médiatique duquel elles ne sortiront qu'à la fin des années 1980.

Encadré 1. *Paris et le désert français* : un récit au cœur de l'aménagement du territoire associé à l'émergence médiatique et politique de la ville moyenne

Publié pour la première fois en 1947 aux éditions *Le Portulan*, avant d'être réédité par *Flammarion* en 1958 puis en 1972, *Paris et le désert français* de Jean-François Gravier a profondément marqué la géographie française et le débat public. Si, depuis deux décennies, les thèses défendues dans l'ouvrage sont l'objet d'une redécouverte critique dans le champ universitaire (Provost 1999 ; Marchand 2001 ; Markou 2020), ce livre « toujours cité, rarement lu, jamais discuté » (Marchand 2009) influença considérablement, après-guerre, les politiques de décentralisation industrielle et d'aménagement du territoire. Jérôme Monod, qui dirigea la DATAR de 1968 à 1975, ira d'ailleurs jusqu'à apparenter l'ouvrage à un « cri d'alarme » donnant à voir les ressorts de la centralisation politique et économique du pays (Castelbajac & Monod 2021). Revenir sur le parcours de Gravier et sur son ouvrage clé, *Paris et le désert français*, permet de comprendre le contexte dans lequel la ville moyenne est mise à l'agenda de l'aménagement du territoire dans les années 1970.

Aux origines du *Désert*

⁶⁰ « Quatre-vingt-deux villes moyennes : la liste est close », op. cit.

⁶¹ « Très vite, alors que le dernier niveau de l'organisation territoriale "le pays" capte l'attention, que surgissent les chocs pétroliers et que la politique d'aménagement du territoire est mise en sommeil face à la montée du libéralisme, il n'est plus guère question de ces villes moyennes », observe à ce sujet la géographe Nicole Commerçon dans l'introduction de *Villes en transition* (1999).

Jean-François Gravier est né en 1915 à Levallois-Perret. Après avoir fréquenté de prestigieux lycées dans la capitale, il s'oriente vers l'agrégation d'histoire et de géographie, qu'il obtient en 1938, avant d'aller enseigner brièvement, comme son père avant lui, à l'Université de Belgrade. Il retourne en France en 1941, sous Vichy, où il rejoint le Secrétariat général de la jeunesse, en tant que chargé de mission, puis l'*École nationale des cadres du Mayet-de-Montagne*⁶², en tant que directeur, et la *Fondation Alexis Carrel*, où il devient responsable du centre de synthèse régionale⁶³. Il aurait été aidé pour cela par François Perroux (Cohen 2016), secrétaire général de la fondation, qui évolue avec lui dans le sillage de la Jeune Droite catholique (Auzépy-Chavagnac 2002).

Les deux hommes se seraient rencontrés au sein de la revue *Civilisation* (Couzon 2003) fondée par Jean de Fabrègues, un intellectuel catholique longtemps proche de Charles Maurras, et contribuent à la revue *Idées* qui prône la « Révolution nationale » (Martin 2003). Jean-François Gravier, passé avant la guerre par *L'Action Française* et la revue *Combat*, à laquelle collabore également Robert Brasillach ou Armand Petitjean, tous deux connus pour leur antisémitisme, exprime alors sa sympathie pour le Maréchal Pétain⁶⁴ et le général Franco⁶⁵. Il mobilise abondamment, dans ses textes, les travaux d'intellectuels monarchistes ou collaborationnistes comme ceux d'Abel Bonnard⁶⁶, Jean Mistler⁶⁷ ou Arthur de Gobineau⁶⁸, auteur au XIX^{ème} siècle d'un *Essai sur l'inégalité des races humaines*.

Du conflit en Espagne à la situation en Russie, en passant par l'état de la société française, les publications de Jean-François Gravier embrassent alors une grande diversité de sujet. Il se spécialise toutefois à partir de la publication, en 1942, de son premier ouvrage, *Régions et Nation*, aux Presses Universitaires de France dans une collection fondée et dirigée par François Perroux. Celui-ci « s'appuie sur l'étude de la formation des "pays" afin de recenser les potentialités de renaissance territoriale au sein des "cantons" et des "provinces" » (*Ibid.* 2003). Il pose ainsi les jalons d'une vision décentralisatrice qui irriguera l'ensemble de son œuvre.

L'obsession démographique

⁶² Cette école, ouverte en 1941, accueille chaque mois quelques dizaines d'élèves pour les former aux différents secteurs de l'activité d'une nation. Son enseignement est à la fois anticlérical et ultra-collaborationniste (Bourdin 1959). Elle fermera, à la Libération, en 1944.

⁶³ Voir les différentes éditions du *Who's Who*.

⁶⁴ « Variations sur la réforme de l'enseignement », *Idées*, 1^{er} février 1942.

⁶⁵ « Hypothèse panibérique », *Combat*, 10 avril 1939.

⁶⁶ « Réforme de l'enseignement ou Révolution de l'éducation », *Idées*, 1^{er} novembre 1942.

⁶⁷ « Le Sens de l'État », *Idées*, 1^{er} mars 1942.

⁶⁸ « Jeunesse et Révolution », *Idées*, 1^{er} décembre 1941.

Jean-François Gravier, aidé du Père Lebreton, fondateur de l'association *Économie et humanisme*, très active dans le « milieu aménageur » (Chatelan 2008), parvient à franchir la Libération sans encombre (Marchand 2010), intégrant le *Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme* (MRU). Il est conduit, dans ce cadre, à rédiger plusieurs rapports qui, bien qu'ils soient transmis à l'équipe dirigée par Gabriel Dessus chargé de travailler sur « la décongestion des centres industriels »⁶⁹, ne bénéficient pas d'un véritable écho (Couzon 1997). Ces derniers lui serviront néanmoins de bases lors de la rédaction de *Paris et le désert français* à la demande de la *Fédération*, un mouvement fondé après-guerre en vue de promouvoir un État décentralisé, où Jean-François Gravier milite activement (Cohen 2006) au côté, notamment, d'anciens membres de *L'Action Française* (Pasquier 2003).

La première édition du *désert*, préfacée par Raoul Dautry qui fut à la tête du MRU à la Libération, est publiée en 1947 aux éditions *Le Portulan*, dirigée par un proche de la *Fédération* (Pasquier 2012). Elle constitue une analyse attentive de la situation du pays en même temps qu'une charge virulente à l'encontre de la domination parisienne accusée de décourager les naissances au niveau national. Dans un pays encore traumatisé par les conséquences des deux guerres mondiales, l'objectif de « repeupler la France » marque, ainsi, le point de départ du livre alors que « son argumentation a perdu les accents rappelant la "Révolution nationale" » (Markou 2020). Jean-François Gravier, sous l'influence du démographe Alfred Sauvy, qui dirige l'*Institut national des études démographiques* (INED), fondé sur les cendres de la *Fondation Alexis Carrel*, où les deux hommes se sont probablement rencontrés⁷⁰, voit dans la population un facteur de développement industriel et de sécurité nationale. Cette conviction le conduit, d'un côté, à promouvoir des actions volontaristes visant à encourager les naissances et, de l'autre, à adopter des positions radicales à l'encontre de l'avortement qu'il assimile à « des homicides volontaires avec préméditation » (Gravier 1947 : 231).

Si l'auteur du *désert* se montre optimiste pour l'avenir, il dresse cependant, usant de métaphores médicales, le constat d'une France qui meurt à petit feu. Les chiffres globaux peuvent donner l'impression d'un « accroissement laborieux, essoufflé, mais néanmoins constant » (*Ibid.* p. 22). Gravier observe toutefois que la croissance est portée exclusivement par l'immigration et qu'elle est concentrée, pour l'essentiel, dans les deux principales agglomérations du pays : Paris et Marseille. À l'inverse, 96 % du territoire aurait « payé cette croissance urbaine d'une perte nette de 1 500 000 habitants » (*Ibid.* : 24). Lui qui regarde la France avec « des yeux de médecins » n'est pas inquiet de la perte de

⁶⁹ Fondée en 1942, cette équipe est composée de hauts fonctionnaires de la DGEN et d'universitaires (Louis Chevalier, Pierre Coutin, Pierre George, Jacques Weulersse). Elle aboutira, en 1949, à la publication d'un ouvrage intitulé *Matériaux pour une géographie volontaire de l'industrie française*.

⁷⁰ Alfred Sauvy est cité dans chacune des éditions du *désert*. En retour, le démographe et ses collègues, au sein de la revue *Population*, ne manqueront pas de réaliser des recensions bienveillantes des différents ouvrages de Jean-François Gravier.

« quelques kilos », mais voit dans l'accentuation de ces déséquilibres régionaux un équivalent de ce que représenterait, chez l'être humain, la dégradation des « cellules, des tissus, des organes ». Gravier assimile ainsi la France à « un être difforme » dont le corps, par endroits, se nécrosent sans raisons valables, rompant de ce fait le vital équilibre entre les organes.

L'hostilité envers Paris

La place accordée à la question de la natalité dans les éditions suivantes du *désert*, qui furent profondément remaniées⁷¹, est moins significative que dans la version de 1947. En revanche, la critique de la région-capitale y demeure centrale. Le géographe s'inscrit dans l'esprit de « la jeune génération de la *Revue française*, de *L'Ordre nouveau* et d'*Esprit* [qui] dénonce le matérialisme et l'anonymat urbains » (Balmand 1985). Il propose de limiter le développement de l'agglomération parisienne qu'il accuse de dépeupler la France.

Il note, à ce titre, que les départements ayant vu leur population diminuer le plus nettement sont des terres d'émigration. Ces départs constituent donc, selon lui, la principale cause de « dépopulation rurale et provinciale » (Gravier 1947 : 71). Et où vont ces migrants ? Beaucoup se rendent à Lyon, Marseille, Bordeaux ou Toulouse mais l'essentiel se tourne vers la capitale, dont « les tentacules » s'étendraient sur tout le territoire. Pendant ce temps, les individus en provenance de l'étranger seraient de plus en plus nombreux à se diriger vers les campagnes et les villes petites et moyennes. Gravier, comme souvent, se fait sentencieux : « Tandis que ces Polonais, ces Italiens, ces Espagnols, viennent remplacer les enfants que les Français n'ont pas voulu avoir, on pense inévitablement à la comparaison déjà banale avec le Bas Empire lentement envahi par les Barbares » (*Ibid.* : 80).

Ces considérations conduisent Gravier à vouloir s'attaquer au centralisme parisien qu'il fait remonter aux rois de France et, en particulier, au règne de Louis XIV avec le développement de la Cour de Versailles et la création des intendants. De cette époque daterait, à l'en croire, la connotation péjorative associée à la « province » qui est alors considérée comme le refuge des courtisans disgraciés, des évêques mal en Cour, de la masse de tous ceux qui, en somme, n'ont pas réussi à trouver leur place dans la capitale. Toutefois, l'auteur du *désert*, qui reste profondément antirépublicain (Provost 1999), considère que la problématique s'est réellement aggravée avec la Révolution française puis l'accession au pouvoir de Napoléon Bonaparte qu'il juge responsable de la centralisation

⁷¹ Dans *Décentralisation et progrès technique* publié en 1954, Jean-François Gravier affirme, ainsi, que *Paris et le désert français*, « en raison de l'ampleur des remaniements nécessaires », ne peut être réédité en l'état.

administrative et des maux qui l'accompagnent. Gravier attribue ainsi à l'organisation territoriale, héritée de cette époque, l'affaiblissement économique et démographique de la province française. En effet, la centralisation parisienne s'accompagne, à ses yeux, d'une division territoriale en unités inappropriées : les départements, qui ne correspondent plus à l'organisation économique et disposent de budgets dérisoires, et les communes trop nombreuses et sans force. La solution, selon Gravier, résiderait, dans la mise en place d'une décentralisation administrative et industrielle. Il plaide, ainsi, en faveur d'un système à deux échelons avec la création de seize grandes régions, dominées par des grandes villes, et la constitution de groupement de communes, organisés en syndicats, au niveau des cantons. Il souhaite, également, l'unification de l'agglomération parisienne dans le cadre d'un « Grand Paris » et défend le principe d'une répartition rationnelle des possibilités de production et de la main-d'œuvre dans le cadre d'une économie dirigée. Autant d'idées qu'il s'attachera à préciser, au cours des années suivantes, à travers de nombreuses publications.

Réception et héritage

Limité initialement à un petit cercle d'initiés, la première édition de *Paris et le désert français*, écoulée à 3 000 exemplaires, connaît finalement un certain succès que son auteur attribuera, quelques années plus tard, au choix d'un titre percutant, à une chronique élogieuse de l'écrivain et éditorialiste Thierry Maulnier⁷² dans *Le Figaro*⁷³ mais, surtout, à l'intervention d'Eugène Claudius-Petit, bientôt ministre de la Reconstruction et de l'urbanisme, devant la représentation nationale où il cite l'ouvrage en 1948.

Les années qui suivent marquent une forme de consécration pour Gravier (*Ibid.*). Roger Leenhardt et Sydney Jezequel réalisent ainsi en 1956 un documentaire tiré du *désert* tandis qu'en 1958 Pierre Sudreau, alors ministre de la Construction, fait sienne les thèses défendues dans l'ouvrage à l'occasion d'un entretien télévisé (Cohen 2004). La seconde édition du livre, épurée des passages les plus polémiques⁷⁴, est par ailleurs récompensée, en 1959, du grand prix Gobert de l'*Académie française*, ce qui finit d'en assurer la notoriété. Jean Coppolani, qui deviendra l'urbaniste en chef à la direction de l'équipement, le cite en

⁷² Thierry Maulnier militant de *La Fédération*, passé lui-aussi par *L'Action Française*, est le fondateur de la revue *Combat*. Visiblement proche de Jean-François Gravier, il est cité dans l'édition de 1947 du *désert*.

⁷³ « La France, pays neuf », *Le Figaro*, 3 avril 1948 : « « En un temps où nous assaillent tant de raisons de douter de notre avenir (...) je ne vois guère, dans les livres nouveaux, d'ouvrage plus réconfortant et plus excitant pour la pensée que Paris et le désert français, de M. J-F. Gravier, que je viens de préfacer Raoul Dautry (...) Son gros livre est bourré de cartes et de tableaux statistiques, et pourtant on le lit jusqu'au bout, avec plus d'attention qu'un bon roman, parce qu'il y est traité en terme précis et limpides de notre destin collectif, parce qu'il n'y est question, d'un bout à l'autre, que de la mort et de la vie du pays qui est notre pays (...) »

⁷⁴ Jean-François Gravier continue néanmoins à se référer à des figures collaborationnistes ou monarchistes à l'image de Pierre Gaxotte, très souvent cité, Bertrand de Jouvenel, René Sedillot ou Pierre Caziot.

1959 dans ses travaux pionniers sur le réseau urbain français. Serge Antoine, collaborateur d'Olivier Guichard à la DATAR, s'y réfère lui-aussi en 1966 tandis que Michel Rocard, dans son rapport *Décoloniser la Province*, publié la même année, indique faire sienne les thèses présentées par Gravier.

« Le *désert* a servi de base théorique et de justification à la politique d'aménagement en France durant un demi-siècle » (Marchand 2008). La mise en place d'un plan national d'aménagement du territoire en 1950 (Pouvreau 2003), des métropoles d'équilibre en 1964 (Cohen 2002) puis des contrats de villes moyennes à partir de 1972 (Michel 1977) illustre la portée des idées de Gravier au cours des Trente Glorieuses⁷⁵. L'opposition entre la capitale d'un côté, et le « désert » de l'autre, est ainsi évoqué régulièrement à l'Assemblée nationale et au Sénat, dans les années 1960 et 1970, lors des discussions relatives à des problématiques d'aménagement du territoire comme c'est le cas notamment lors de l'élaboration de la politique des villes moyennes.

Une relecture attentive de *Paris et le désert français*, 50 ans après sa dernière réédition, permet, ainsi, d'éclairer la manière avec laquelle se cristallise la représentation des inégalités territoriales au sortir de la guerre et ainsi de mieux comprendre les fondements de l'aménagement du territoire en lien avec l'émergence médiatique et politique d'une nouvelle catégorie territoriale : la ville moyenne.

B. 1980-1990 : Quand les villes moyennes cultivent leurs différences

Le 31 octobre 1980, en déplacement à Autun (Saône-et-Loire) à l'invitation de Marcel Lucotte, maire de la ville depuis quinze ans et membre de la majorité présidentielle, Valérie Giscard d'Estaing, alors président de la République, prononce une allocution dans laquelle il souligne « le rôle exemplaire des villes moyennes ». En dépit de cette intervention et de l'article du *Monde* qui s'en fait l'écho⁷⁶, la fin des contrats de villes moyennes traduit un désintérêt croissant des pouvoirs publics à l'égard de ces villes, en tant que catégorie à part entière, à l'aube des années 1980. Ces dernières bénéficient, au cours de la période, d'une couverture moindre qu'auparavant dans les colonnes du *Monde* (Figure 3). Seules quatre publications sont consacrées aux villes moyennes entre 1980 et 1986, six fois moins qu'au cours des six années précédentes. Outre l'article qui vient d'être évoqué, ceux-ci portent, dans l'ordre, sur ces « villes moyennes historiques qui veulent se

⁷⁵ *Paris et le désert français* est notamment cité dans *Scénario de l'inacceptable* publié en 1971 et dans plusieurs textes parlementaires publiés dans les années qui suivent.

⁷⁶ « Le chef de l'État parle du rôle exemplaire des « villes moyennes » », *Le Monde*, 1^{er} novembre 1980.

rassembler»⁷⁷, sur l'organisation d'une rencontre à propos de l'exploitation des transports collectifs⁷⁸ et sur la résistance de la gauche dans « les villes moyennes les plus fragiles » lors des municipales de 1983⁷⁹.

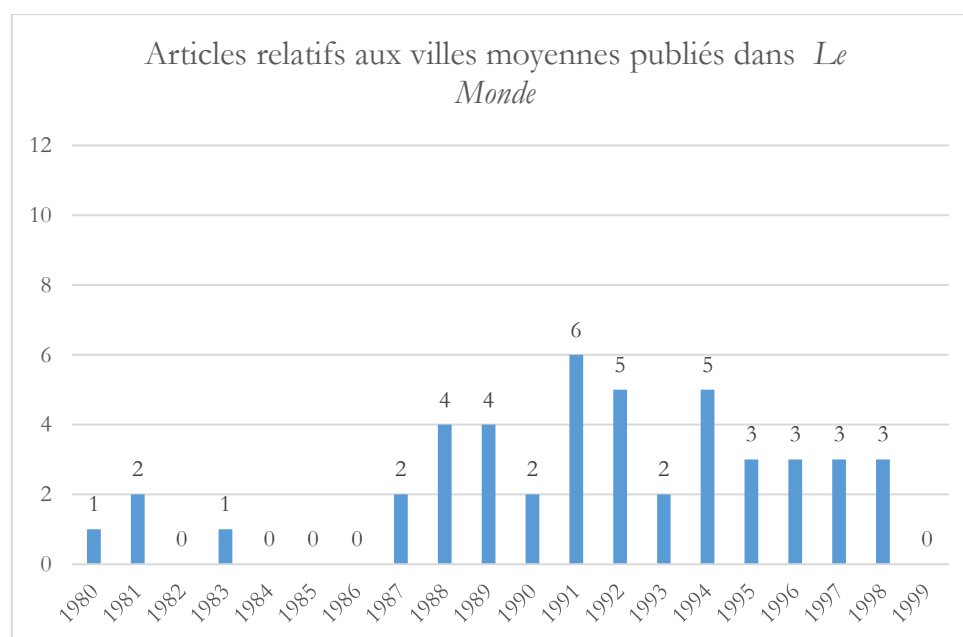


Figure 3. Publications relatives aux villes moyennes dans *Le Monde* (1980-1999). Source : Europresse

Il faut attendre 1987 et l'organisation, par le CNERP, d'une journée d'étude à Cholet intitulée « Les villes moyennes dans l'économie française : situation et perspectives »⁸⁰ puis l'annonce, à la suite de cette rencontre⁸¹, de la création prochaine d'une fédération des maires des villes moyennes⁸² pour que le sujet suscite de nouveau une attention privilégiée dans le champ médiatique. Ce regroupement en « strate » n'est pas dénué d'intérêt sur le plan politique. Celui-ci vise, en effet, à faire valoir aux yeux du gouvernement leurs contraintes spécifiques afin de conférer une légitimité plus grande à leurs revendications (d'Harcourt 2014). Il permet aussi de donner un nouveau souffle au PS alors que s'ouvre une période de cohabitation et que l'*Association des maires de France* (AMF) est fermement ancrée à droite. Les débuts de l'association, dont l'objectif affiché est « de renforcer le rôle des villes moyennes [de 20 000 à 100 000 habitants] exerçant une fonction de ville-centre », fait l'objet d'une série d'articles en 1988. Un premier, publié en janvier, revient sur l'élection de Jean Auroux, député-maire PS de Roanne (Loire) et plusieurs fois ministre sous François Mitterrand, à

⁷⁷ « Les villes moyennes historiques veulent se rassembler », *Le Monde*, 13 avril 1981.

⁷⁸ « À Romans : libérez-vous de vos quatre roues », *Le Monde*, 2 décembre 1981.

⁷⁹ « À gauche, les villes moyennes les plus fragiles ont résisté », *Le Monde*, 17 mars 1983.

⁸⁰ « Quelles places pour les villes moyennes ? », *Le Monde*, 7 octobre 1987.

⁸¹ L'hypothèse d'un lien entre les deux événements est confirmée ici : cner-france.com/Le-CNER/Le-CNER-a-60-ans/Une-federation-en-plein-foisonnement (consulté le 7 janvier 2021).

⁸² « Une fédération de villes moyennes », *Le Monde*, 20 décembre 1987.

la tête de la fédération⁸³. Un second, publié en juin, relate l'organisation, dans le cadre de l'association, d'un colloque traitant de l'enseignement supérieur dans les villes moyennes⁸⁴. Un troisième enfin, publié en octobre, donne la parole au président de la *Fédération des maires des villes moyennes* (FMVM) qui en justifie la fondation⁸⁵. Celui-ci explique qu'il s'agit de redonner de la visibilité à des villes encore trop souvent oubliées par les pouvoirs publics et l'AMF, quand bien même elles pourraient apporter une contribution utile au développement du pays : « Dans la compétition internationale, on ne gagnera pas seulement avec dix grandes métropoles que j'appellerai les "gros blindés" (...). Il faut aussi des brigades légères et notre fédération en apporte environ 150 »⁸⁶. Les premières journées nationales organisées par la FMVM, au cours desquelles Jean Auroux appelle à enterrer « Balzac, Flaubert et Simenon » et à « éviter que le déséquilibre ne s'amplifie au détriment de la province », font également l'objet de publications dans *Le Monde* à la fin des années 1980⁸⁷.

Au début des années 1990, tandis que le *Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie* (CREDOC) pronostique le « renouveau des villes moyennes »⁸⁸ et que la DATAR dit vouloir les « remettre à l'honneur »⁸⁹, leurs maires se mobilisent pour que soient reconnues leurs spécificités : « (...) elles forment un lien entre le monde rural et le monde urbain. C'est là que la population alentour trouve les équipements sportifs, sanitaires, scolaires, culturels... C'est aussi bien souvent un centre industriel, commercial et administratifs », rapporte *Le Monde* dans une publication datée du 28 février 1994⁹⁰. Considérant la question de l'aménagement du territoire comme « une priorité », ces édiles, regroupés au sein de la FMVM, vont jusqu'à publier un Livre blanc en 1994, évoqué dans plusieurs quotidiens⁹¹, afin de peser sur la *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* (LOADT)⁹², alors en préparation. Dans ce contexte, la multiplication des réseaux de villes (Tesson 1997) à la fois localement, à travers des alliances entre communes voisines, et nationalement, à travers la création de lieux d'échanges, à l'image du *Réseau des villes moyennes*

⁸³ « Les maires socialistes de villes moyennes s'organisent », *Le Monde*, 31 janvier 1988.

⁸⁴ « L'escalade des villes moyennes », *Le Monde*, 16 juin 1988.

⁸⁵ « Un entretien avec Jean Auroux : Villes moyennes, villes humaines », *Le Monde*, 23 octobre 1988.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ « Réunion à Colmar de la Fédération des maires des villes moyennes. Enterrer Balzac », *Le Monde*, 3 octobre 1989 ; « Au congrès des villes moyennes, la province redoute l'hypertrophie de l'Île-de-France », *Le Monde*, 23 septembre 1990.

⁸⁸ « Le CREDOC pronostique le renouveau des villes moyennes », *Les Échos*, 22 juin 1992.

⁸⁹ « La DATAR veut remettre les villes moyennes à l'honneur », *Les Échos*, 2 décembre 1993.

⁹⁰ « L'appel des villes moyennes : Leurs maires demandent que soit reconnue leur spécificité », *Le Monde*, 18 février 1994.

⁹¹ « Villes moyennes : participation au débat », *Le Monde*, 21 janvier 1994 ; « Livre blanc des villes moyennes », *Les Échos*, 17 février 1994.

⁹² Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

(RVM) qui permet aux maires d'échanger des informations via le Minitel, suscite également l'intérêt de la presse écrite⁹³.

La France des villes moyennes vue par Le Monde entre 1980 et 1999

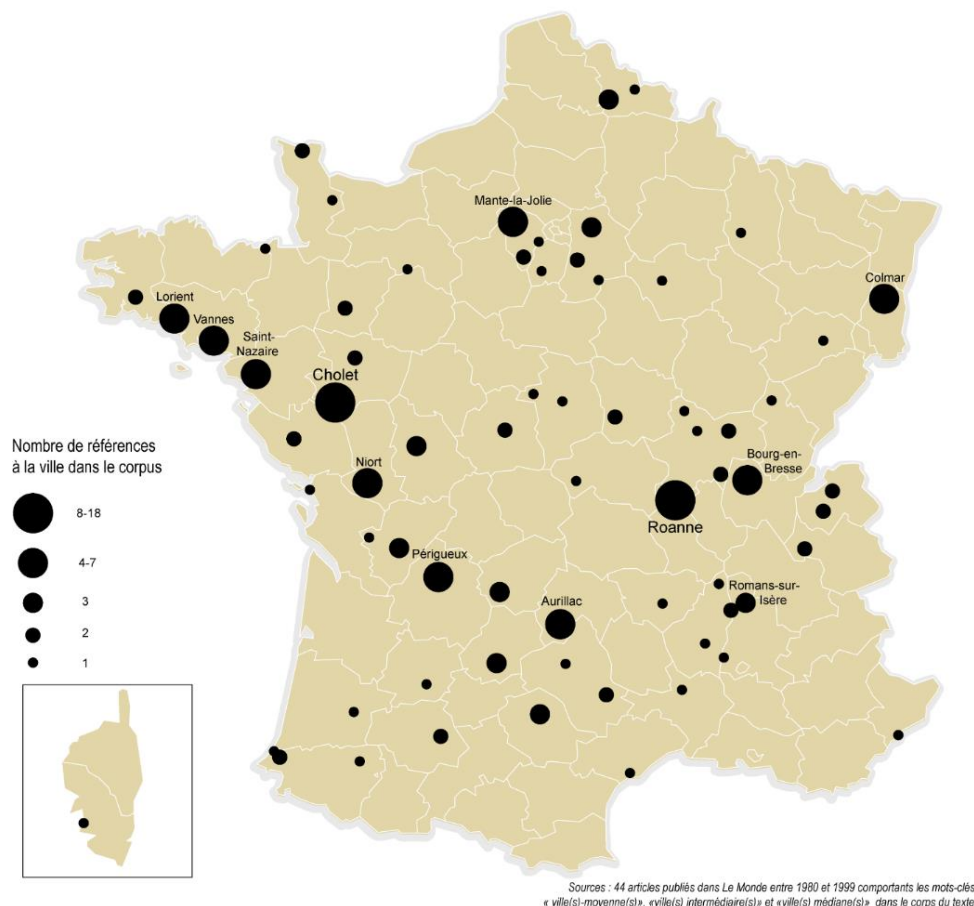


Figure 4. Géographie des villes moyennes de 1980 à 1999 dans Le Monde. Source : Europresse

Quelques articles publiés au cours de la période mentionnent également les difficultés auxquelles sont confrontées les villes moyennes⁹⁴, notamment en matière d'insécurité⁹⁵, mais la plupart insistent au contraire sur le développement économique, démographique et universitaire de cette catégorie de villes⁹⁶ (Figure 5), alors que le plan Université 2000, arrêté en conseil des ministres le

⁹³ « Des réseaux télématiques au service des villes moyennes », *Le Monde*, 30 mars 1992 ; « Multiplication des réseaux de villes », *Les Échos*, 20 juillet 1993 ; « Limoges, Brive, Tulle s'associent en un réseau de villes », *Les Échos*, 29 février 1996.

⁹⁴ « Les villes moyennes connaissent des difficultés », *Le Monde*, 6 avril 1995 ; « Garnisons, bases militaires, arsenaux : les villes moyennes en première ligne », *Les Échos*, 23 février 1996 ; « Les finances des villes moyennes dans une spirale dangereuse », *Les Échos*, 8 novembre 1996.

⁹⁵ Le Figaro consacre par exemple une série de trois articles à ce sujet en décembre 1997 : « L'ordre alsacien fissuré à Haguenau », *Le Figaro*, 12 décembre 1997 ; « Les caïds de Besançon », *Le Figaro*, 15 décembre 1997 ; « Les électrons libres d'Épinal », *Le Figaro*, 16 décembre 1997.

⁹⁶ « Bretagne : des campus pour les villes moyennes », *Les Échos*, 19 février 1993 ; « Éducation : Les villes moyennes font leurs comptes », *Le Monde*, 2 décembre 1993 ; « Les villes moyennes se dotent de services économiques », *Les Échos*, 4 décembre 1995 ; « Les villes moyennes aident le sport », *Les Échos*, 14 décembre 1995 ; « Les villes moyennes ont bénéficié du dynamisme des bases d'imposition », *Les Échos*, 22 septembre 1997 ; « Decathlon veut conquérir les villes moyennes », *Les Échos*, 16 décembre 1997.

23 mai 1990, conduit certaines villes moyennes à se positionner très tôt pour obtenir des antennes délocalisées des grandes villes (Soldano & Crespy 2018). En comparaison avec les décennies précédentes, la fondation de la FMVM en 1988 a profondément transformé le traitement et les représentations médiatiques des villes moyennes. Celle-ci apparaît très nettement dans la géographie des « villes moyennes » vue par *Le Monde* entre 1980 et 1999. Roanne (Loire) et Cholet (Maine-et-Loire), mentionnées à dix-huit et quinze reprises, apparaissent ainsi surreprésentées dans notre corpus en raison, pour l'essentiel, des fonctions occupées par leurs maires, Jean Auroux et Maurice Ligot, au sein de l'association : l'un en est le président, l'autre le premier vice-président (*Figure 4*)⁹⁷. Les années 1960-1970 marquent en effet l'émergence de la catégorie à travers des politiques nationales dédiées, dans une approche *top down*, alors que les années 1980-1990 marquent un retour (relatif) des villes moyennes dans le champ médiatique à travers le travail de lobbying mené par leurs maires, dans une approche davantage *bottom up*.

Thèmes des articles relatifs aux villes moyennes dans les années 1990

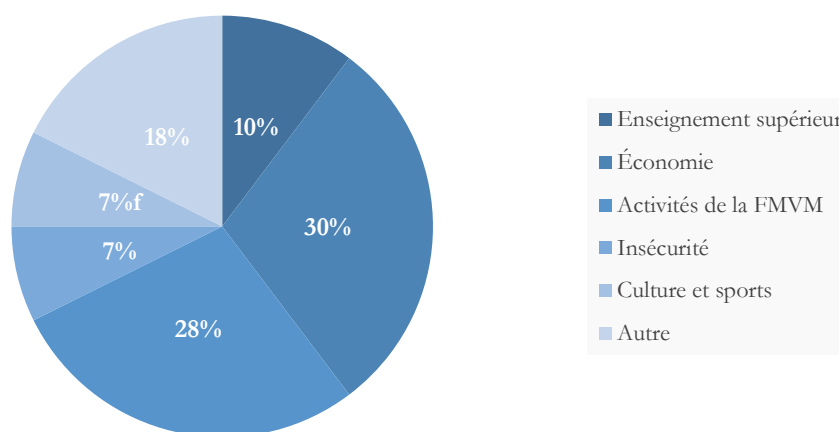


Figure 5. Thèmes des publications relatives aux villes moyennes publiées dans *Le Monde*, *Les Échos*, *La Croix* et *Le Figaro* (1990-1999). Source : Europresse

C. 2000-2013 : Le décrochage silencieux des villes moyennes

⁹⁷ La comparaison entre les cartes 1 et 2 laisse observer plusieurs évolutions dans la géographie des villes moyennes vue par *Le Monde*. Les villes de la région parisienne restent surreprésentées en raison de l'adoption du nouveau *Schéma directeur de la région Ile-de-France* (SDAU). Les villes moyennes situées dans un grand quart Nord-Est de la France, déjà faiblement médiatisées entre 1960 et 1979, disparaissent pratiquement entre 1980 et 1999. Enfin, les « villes pilotes » de la politique des villes moyennes, fortement représentées entre 1960 et 1979, nourrissent un faible intérêt durant les deux décennies suivantes.

Le passage aux années 2000 marque une nouvelle étape dans la médiatisation de la catégorie. De nombreux articles relatent encore les productions de la FMVM mais la vie institutionnelle de l'organisation occupe désormais une place secondaire dans les publications relatives aux villes moyennes⁹⁸. Le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui fait l'objet de plusieurs articles à l'occasion de l'élaboration du plan « Université 2000 »⁹⁹, occupe près du tiers des publications entre 2000 et 2001¹⁰⁰ mais, à quelques exceptions près, le sujet n'est plus couvert après cette courte séquence¹⁰¹. Dans l'ensemble, alors que le nombre des textes diffusés dans *Le Monde* et *Les Échos* traitant des villes moyennes est en baisse (Figure 6)¹⁰², les thèmes qu'ils abordent tendent à se diversifier.

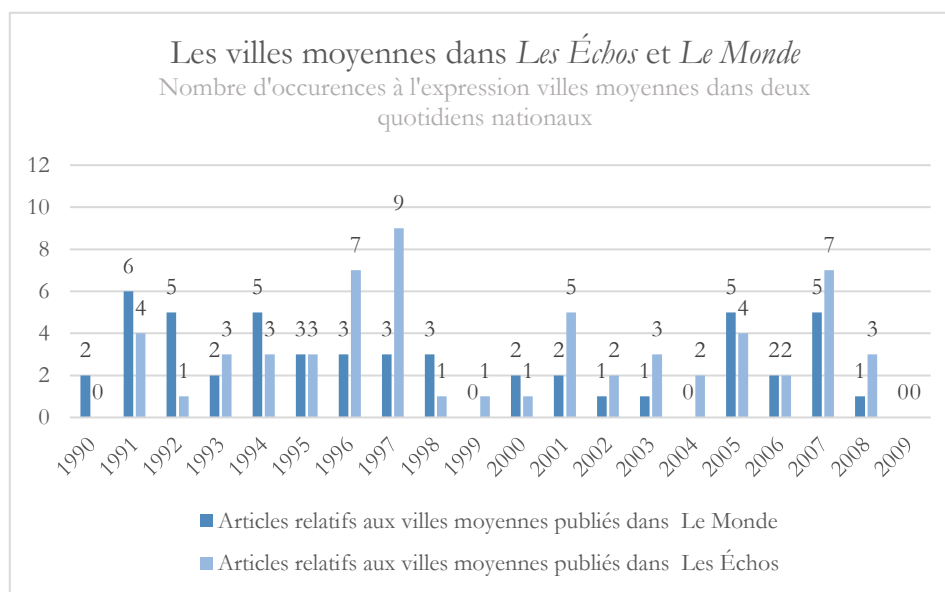


Figure 6. Publications relatives aux villes moyennes dans *Le Monde* et *Les Échos* (1990-2009). Source : Europresse¹⁰³

Parmi les sujets émergents, les problématiques financières et institutionnelles des villes moyennes, mise à l'agenda par la FMVM, font leur apparition. C'est le cas, en particulier, dans le

⁹⁸ Sur 62 articles recensés, seuls trois traitent directement de la vie institutionnelle de la FMVM : « Bruno Bourg-Broc élu à la tête des villes moyennes », *La Croix*, 26 juin 2001 ; « Les villes moyennes veulent être mieux prises en compte », *Les Échos*, 1^{er} septembre 2005 ; « Les villes moyennes tiennent leurs assises », *Le Monde*, 18 juillet 2007.

⁹⁹ « Éducation et campus : Les villes moyennes font leurs comptes », *Le Monde*, 2 décembre 1993 ; « Au Sénat M. Fillon refuse la « généralisation » d'universités dans les villes moyennes », *Le Monde*, 7 décembre 1994 ; « Villes moyennes : des formations courtes pour des étudiants modestes », *Les Échos*, 5 novembre 1997 ; « Les villes moyennes aiment les étudiants », *La Croix*, 15 novembre 1997.

¹⁰⁰ Sur 13 articles recensés, quatre abordent la question de l'enseignement supérieur : « Les campus, nouvelle jeunesse des villes moyennes », *Le Monde*, 19 octobre 2000 ; « Les maires aspirent à être des animateurs de l'enseignement supérieur », *Les Échos*, 6 mars 2001 ; « Les étudiants dynamisent les villes moyennes », *La Croix*, 10 novembre 2001 ; « L'offre des villes moyennes s'étoffe », 29 novembre 2001.

¹⁰¹ « La chance des universités de ville moyenne », *Le Monde*, 12 juillet 2007 ; « Les villes moyennes veulent attirer les jeunes diplômés », *Le Figaro*, 19 octobre 2009 ; « Les villes moyennes doivent conserver leur université de proximité », *Le Figaro*, 21 mai 2013 ; « Les universités de proximité ont trouvé des niches d'excellence », *Le Monde*, 19 septembre 2013.

¹⁰² 27 articles entre 1995 et 1999 contre 19 entre 2000 et 2004 (- 29,6 %).

¹⁰³ Il est à noter que l'écart important que l'on peut observer en 1996 et 1997 entre *Les Échos* et *Le Monde* tient à la prédominance des questions financières durant ces deux années qui intéressent davantage le quotidien économique.

quotidien d'information économique et financière *Les Échos*. Celui-ci revient ainsi, le 28 septembre 2000, sur une étude réalisée par *Dexia*, commandée par la FMVM, qui souligne les limites des financements croisés dans les villes moyennes¹⁰⁴. Ces derniers représentent en effet, à cette époque, moins de 0,5 % de leurs ressources et à peine 1 % de leur fiscalité locale. En décembre 2001, le quotidien met cette fois en avant la « bonne tenue de l'investissement » dans les villes moyennes (de 20 000 à 100 000 habitants) après une année 2000 marquée par « une reprise spectaculaire de leurs dépenses (+ 16,54 %) »¹⁰⁵. Les données sont issues d'une enquête, reconduite à plusieurs reprises, menées là-encore par la fédération des villes moyennes. Le journal indique par ailleurs, à propos de ces villes qui voient leurs recettes fiscales augmenter¹⁰⁶, qu'elles souhaitent obtenir de nouvelles compétences dans le cadre des prochaines lois de décentralisation¹⁰⁷.

Cependant, l'entrée dans les années 2000 marque surtout la montée des inquiétudes des maires de ces villes face à l'évolution des services de l'État en dépit des annonces formulées par le gouvernement. La première fois, en décembre en 2004, par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, relayée notamment dans *Les Échos*, d'un « programme d'actions en faveur des villes moyennes »¹⁰⁸. La seconde, en décembre en 2005, par Christian Estrosi, ministre délégué à l'Aménagement du territoire, également rapportée par *Les Échos*, d'une « politique de relance des villes moyennes » devant leur permettre de « jouer pleinement leur rôle de passerelles entre l'urbain et la ruralité »¹⁰⁹. Ainsi, les villes moyennes redoutent-elle, par exemple, de perdre leurs clubs sportifs professionnels dans un contexte caractérisé par une inflation des investissements publics nécessaires à leur fonctionnement¹¹⁰. Elles craignent également, rapporte *Le Monde* en septembre 2007, de « perdre leur procureur »¹¹¹ en raison de la révision de la carte judiciaire mise en chantier par la garde des sceaux de l'époque, Rachida Dati, à un moment où le gouvernement cherche à réduire le nombre de fonctionnaires¹¹². Sur 150 villes, de 20 000 à 100 000 habitants, une centaine serait concernée d'après les chiffres avancés dans l'article par la FMVM. La fédération dénonce, dans un autre texte, la « logique purement comptable de la réforme »¹¹³. Des inquiétudes similaires, concernant l'évolution de la carte hospitalière¹¹⁴, sont aussi mentionnées dans les principaux

¹⁰⁴ « Les financements croisés de plusieurs partenaires « rapportent » très peu aux villes moyennes », *Les Échos*, 28 septembre 2000.

¹⁰⁵ « Les villes moyennes se réendentent pour financer leurs projets d'équipements », *Les Échos*, 11 décembre 2001.

¹⁰⁶ « Les villes moyennes accentuent leur pression fiscale », *Les Échos*, 18 septembre 2003.

¹⁰⁷ « Décentralisation : les villes moyennes veulent leur part », *Les Échos*, 17 juin 2003 ; « Transferts de compétences : les villes moyennes veulent un projet de loi enrichi... », *Les Échos*, 3 octobre 2003.

¹⁰⁸ « Le gouvernement prépare un programme d'actions en faveur des villes moyennes », *Les Échos*, 1^{er} septembre 2004.

¹⁰⁹ « Les villes moyennes préoccupent le gouvernement », *Les Échos*, 27 décembre 2005.

¹¹⁰ « Les villes moyennes ajustent leurs politiques sportives », *Le Monde*, 31 décembre 2003 ; « Les villes moyennes redoutent de perdre leur club de basket », *Les Échos*, 18 mars 2005.

¹¹¹ « Les villes moyennes ne veulent pas perdre leur procureur », *Le Monde*, 14 septembre 2007.

¹¹² La *Révision générale des politiques publiques* (RGPP), visant au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, a été annoncée en conseil des ministres le 20 juin 2007 avant d'être lancée officiellement le 10 juillet.

¹¹³ « Les villes moyennes en première ligne », *Les Échos*, 21 septembre 2007.

¹¹⁴ La *tarification à l'activité* (T2A) adoptée en 2004 dans le cadre du plan « Hôpital 2007 » suscite, en particulier, de vives critiques.

quotidiens écrits du pays. Ainsi, en septembre 2007, *Les Échos* et *Le Monde* reviennent, tous deux, sur une étude de la FMVM, parrainée par la *Caisse des Dépôts et Consignations*, qui souligne que l'offre de soin apparaît « clairement insuffisante » dans les villes moyennes¹¹⁵ et que leurs maires « s'inquiètent de la suppression de leurs hôpitaux »¹¹⁶ au moment de la mise en place du plan hôpital 2007 « qui incite entre autres les *agences régionales de santé* (ARS) à concentrer les activités dans un nombre restreint de grands établissements » (Baudet-Michel & al. 2020). Face à la multiplication des plans de réorganisation des grands services publics (Barzack & Hilal 2018), les maires des villes moyennes, peut-on lire dans *Les Échos* en janvier 2008 « redoutent d'avoir à gérer des territoires sinistrés »¹¹⁷.

Au milieu de la décennie, une autre thématique est régulièrement associée aux villes moyennes : celle du logement. Plusieurs articles reviennent ainsi sur le bilan contrasté du dispositif Robien dans ces villes aux marchés immobiliers restreints. La mesure, créée par la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, visait initialement à soutenir l'investissement locatif en accordant des réductions d'impôt aux particuliers qui achètent un bien neuf et le mettent en location pendant au moins neuf ans sous réserve, toutefois, de ne pas dépasser certains niveaux de loyers¹¹⁸. Ce dispositif fiscal est accusé, trois ans plus tard, d'avoir favorisé la vacance résidentielle. C'est le cas en particulier, pointe *Libération*, dans ces villes moyennes qui perdent des habitants et sur lesquelles « les promoteurs se sont rués en raison de l'accessibilité des terrains »¹¹⁹. *Les Échos* revient ainsi, le 16 février 2006, sur les cas de Montauban (Tarn-et-Garonne), Albi (Tarn), Agen (Lot-et-Garonne), Bourgoin-Jallieu (Isère) ou Carcassonne (Aude), victimes, selon le quotidien, d'une surproduction de logements avec de nombreuses conséquences : « Des appartements ne trouveront peut-être pas de locataires ou à des loyers inférieurs aux promesses des vendeurs et sur lesquels les investisseurs ont établi des plans de financement parfois serrés »¹²⁰. À Mont-de-Marsan et dans l'agglomération de Dax, dans les Landes, plusieurs centaines de logements sont inoccupées car « le plafond de loyer applicable (...) est trop élevé par rapport au profil socio-économique des ménages », relate de son côté *Le Monde* qui avertit : « Le spectre des copropriétés en difficultés n'est pas loin »¹²¹. Le quotidien du soir, qui s'intéresse à nouveau au sujet en 2008, rapporte d'ailleurs que « de plus en plus de propriétaires et d'associations tirent la sonnette d'alarme et dénoncent un afflux de biens à louer et un taux de vacance [résidentielle] de plus en plus élevé »¹²².

¹¹⁵ « La réforme du financement des hôpitaux fait peur aux maires », *Les Échos*, 28 septembre 2007.

¹¹⁶ « Les maires des villes moyennes s'inquiètent de la suppression de leurs hôpitaux », *Le Monde*, 29 septembre 2007.

¹¹⁷ « Les villes moyennes s'inquiètent de la réforme des administrations d'État », *Les Échos*, 3 janvier 2008.

¹¹⁸ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

¹¹⁹ « La carotte fiscale Robien fait le plein d'appartements vides », *Libération*, 21 mars 2006.

¹²⁰ « Investissement locatif en Robien : la bombe à retardement ? », *Les Échos*, 16 février 2006 ; « Détente de l'immobilier en 2005 dans les villes moyennes », *Les Échos*, 25 août 2006.

¹²¹ « Des logements neufs ne trouvent pas de locataires », *Le Monde*, 19 avril 2006.

¹²² « Attention à l'engorgement des villes moyennes », *Les Échos*, 4 février 2008.

La France des villes moyennes vue par Le Monde et Les Échos entre 2000 et 2012

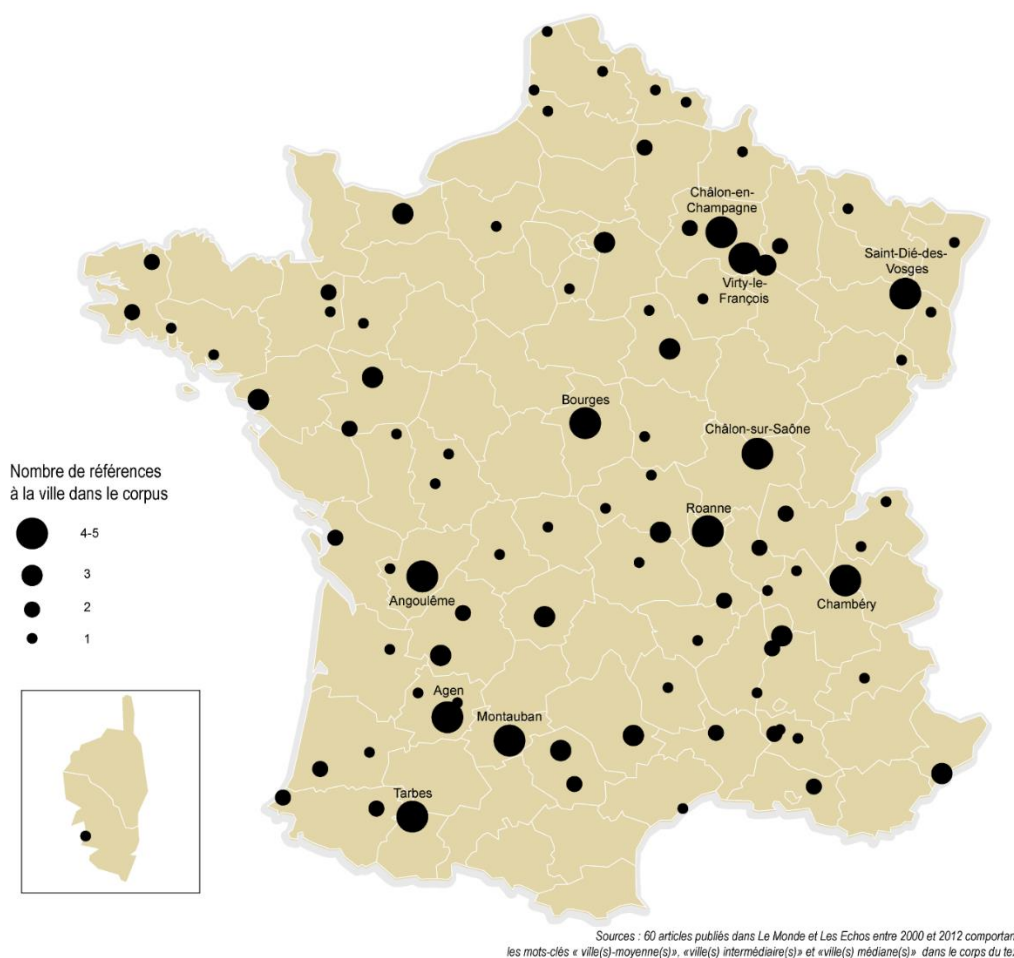


Figure 7. Géographie des villes moyennes de 2000 à 2012 dans Le Monde et Les Échos. Source : *Europresse*

Ces difficultés, analyse Daniel Béhar dans une tribune publiée dans *Les Échos* en décembre 2007, sont révélatrices de changements profonds¹²³. Le géographe rappelle que les villes moyennes « ont été au centre des politiques d'aménagement du territoire à la française » depuis « la stigmatisation de *Paris et le désert français* de l'après-guerre » (*Encadré 1*). « Les réalités contemporaines » ont, néanmoins, « radicalement bouleversé le paysage ordonné » de ces villes¹²⁴. La part des articles relatifs aux problèmes présentés comme spécifiques à la catégorie, que ce soit en matière de mobilité¹²⁵, de finances locales¹²⁶ ou de démographie¹²⁷, connaît alors une forte hausse contribuant

¹²³ Daniel Béhar a participé en 2005 à la rédaction d'un rapport de la DATAR coordonné par Priscilla De Roo intitulé *Villes moyennes villes d'intermédiation*. Il a aussi participé la même année à la publication d'un autre rapport, toujours pour la DATAR, intitulé *Les villes moyennes : Enjeux d'action publique* dans lequel il fait état de la diversité des villes moyennes.

¹²⁴ « La fin des villes moyennes ? », *Les Échos*, 14 décembre 2007.

¹²⁵ « Les villes moyennes se lancent dans la bataille du rail », *Les Échos*, 11 février 2011.

¹²⁶ « Les villes moyennes perdent la bataille de l'impôt transport », *Les Échos*, 19 novembre 2010 ; « Réforme de la fiscalité locale : les villes moyennes estiment perdre 160 millions », *Les Échos*, 10 mars 2011 ; « Le cri d'alarme des villes moyennes face à la réduction de leurs ressources », *Le Monde*, 7 décembre 2013.

¹²⁷ « Les villes moyennes moins dynamiques que les métropoles », *Les Échos*, 9 juin 2011.

ainsi à la mise à l'agenda, dans le champ médiatique, du « problème des villes moyennes ». Celle-ci s'accompagne logiquement d'une recomposition de la géographie de la catégorie vue à travers la presse écrite (*Figure 7*)¹²⁸. Celle-ci semble, d'abord, plus équilibrée qu'au cours des années 1980. Les villes les plus citées – Bourges (Cher), Châlons-en-Champagne (Marne), Chalon-sur-Saône (Saône-et-Loire), Montauban (Tarn-et-Garonne) et Roanne (Loire) – ne dépassent pas cinq occurrences. Par ailleurs, toutes les régions sont désormais représentées. Cette nouvelle géographie laisse, ensuite, davantage de place aux villes de l'Est et du Nord et de la France affectées, notamment, par la réorganisation des cartes administratives (Bezes 2009) comme Saint-Quentin (Aisne), Vitry-le-François (Marne) ou Saint-Dié-des-Vosges (Vosges). Les villes moyennes de l'Ouest, situées notamment en région Bretagne ou en région Pays-de-la-Loire, à l'image de Lorient (Morbihan), Vannes (Morbihan), Saint-Nazaire (Loire-Atlantique) ou Cholet (Maine-et-Loire), continuent d'être représentées mais leur emprunte est moins nette qu'auparavant. À l'inverse, les villes moyennes du Sud-Ouest comme Albi (Tarn), Montauban (Tarn-et-Garonne) ou Tarbes (Hautes-Pyrénées), touchées par la hausse de la vacance résidentielle, apparaissent plus clairement sur la carte. Dans l'ensemble, si cette nouvelle géographie des villes moyennes donne à voir une France plus diverse que la précédente, elle accorde également une large place à ces villes moyennes qui, touchées par les réformes territoriales de l'État et la hausse de la vacance résidentielle, concentrent alors d'importantes difficultés.

De manière générale, on observe durant la période, comme à l'occasion des séquences précédentes, une faible prise en compte de la diversité sociale, économique et démographique de la catégorie. Cette tendance à l'homogénéisation des villes moyennes tient, tout d'abord, aux multiples contraintes qui pèsent sur le champ médiatique (format limité des articles, coût des reportages, objectif de vulgarisation) (Bourdieu 1994 ; Champagne & Marchetti 1994). Elle tient, ensuite et surtout, au profil de l'un des principaux agents de cette médiatisation : le lobby des maires des villes moyennes. Les revendications catégorielles de l'association (Petaux 1994) apparaissent peu compatibles avec la prise en compte des inégalités de trajectoires entre ces villes. Celle-ci risquerait, en effet, de remettre en cause la légitimité de la fédération à intervenir dans le débat public alors que cette dernière considère représenter « un ensemble cohérent, partageant les mêmes enjeux de développement »¹²⁹.

¹²⁸ La carte s'appuie sur l'analyse des articles relatifs aux villes moyennes publiés dans *Le Monde* et *Les Échos*. Le corpus qui comprend 60 articles pour la période 2000-2012 ce qui le rend comparable au corpus constitué pour le seul quotidien *Le Monde* pour la période 1980-1999 (46 articles).

¹²⁹ Villes de France, *Pour l'avenir des villes et des intercommunalités* : plaquette de présentation de l'association consultable en ligne : [villesdefrance.fr/upload/plaquette%20presentation%20vdf\(1\).pdf](http://villesdefrance.fr/upload/plaquette%20presentation%20vdf(1).pdf) (consulté le 11 janvier 2021).

II. La récente mise à l'agenda médiatique du « problème des villes moyennes »

La mise en perspective historique, des années 1960 à nos jours, du traitement médiatique des villes moyennes, proposée dans le cadre de la première partie de ce chapitre, a d'abord permis de nuancer la dimension inédite du problème public qui leur est associé. Ces villes ont pu bénéficier à plusieurs reprises, au cours des dernières décennies, d'une forte visibilité dans le champ médiatique. Ce fut le cas notamment, on l'a vu, au milieu des années 1970, en raison de l'élaboration puis de la mise en œuvre des contrats de villes moyennes, au tournant des années 1990 avec la création de la FMVM et à la fin des années 2000 du fait des difficultés croissantes auxquelles certaines d'entre elles furent confrontées. Elle a conduit ensuite à relativiser, avec le sociologue Patrick Champagne (1995), l'indépendance du champ médiatique vis-à-vis des champs économique et politique. La notion de « ville moyenne » émerge ainsi dans les années 1970 au moment où la catégorie se voit attribuer pour la première fois une politique dédiée devant œuvrer, contre *Paris et le désert français*, à un rééquilibrage des populations et des activités de production. Par la suite, la notion est d'ailleurs presque toujours mobilisée en lien avec le déploiement de politiques publiques étatiques, à l'image des plans « Université 2000 » et « Hôpital 2007 » ou du dispositif « Robien ». Elle a amené, enfin, à nuancer l'aspect soudain du problème public qu'elles constituent. Certaines villes moyennes connaissent, en effet, depuis plusieurs décennies des dynamiques économique, sociale et démographique défavorables selon des processus en partie documentés dans la presse écrite.

La seconde partie de ce chapitre reviendra plus précisément sur la manière dont les villes moyennes ont été récemment remises au-devant de la scène médiatique entre 2013 et 2021. En m'appuyant à nouveau sur un important corpus de presse, je questionnerai le rôle joué par la montée de l'extrême droite, entre 2013 et 2014, et celui de la dévitalisation commerciale des centres-villes, entre 2016 et 2017, dans la mise en avant médiatique des villes moyennes. Cette partie me permettra, par ailleurs, d'aborder la thématique de « la revanche des villes moyennes » et d'interroger la possibilité d'une dissociation entre l'agenda médiatique et l'agenda des politiques publiques. Je montrerai, en outre, comment l'élaboration et la diffusion du problème public des villes moyennes s'inscrit dans un référentiel plus large dominé, au cours des années 2010, par l'idée, proche de celle énoncée par Jean-François Gravier en son temps, d'une « fracture territoriale » qui opposerait la France périphérique à celle des métropoles (*Encadré 2*).

Cette partie s'appuie sur un corpus de 100 articles publiés dans *Le Monde*, *Le Figaro*, *Les Échos*, *La Croix*, *Libération* et *Le Parisien/Aujourd'hui en France* entre janvier 2013 et décembre 2021

comprenant les mots-clés « ville(s) moyenne(s) », « ville(s) médiane(s) » et « ville(s) intermédiaire(s) » recensé selon des modalités explicitées plus tôt dans ce chapitre. À cette liste s'ajoute aussi 77 articles, recensés manuellement, publiés entre juin 2015 et décembre 2021 dans l'hebdomadaire spécialisé *La Gazette des communes* ainsi que plusieurs articles publiés dans des médias nationaux (*L'Opinion*, *Slate*, *Alternatives Économiques*, *Localtis*) ou internationaux (*El País*, *New York Times*) qui n'étaient pas non plus indexés à la base de données d'informations *Europresse*. Quelques émissions radiophoniques, diffusées sur les antennes de *Radio France* (*France Inter*, *France Culture*), ont également été intégrées à l'analyse¹³⁰.

A. Quand les effets politiques du déclin suscitent l'intérêt

Le 30 mars 2014, à l'issue du second tour des élections municipales, l'animateur, en charge d'animer la soirée électorale sur France 2, annonce que « Robert Ménard est ce soir le nouveau maire de Béziers »¹³¹. Parmi les invités, élus de tous bords, présents sur le plateau, la présidente du Front national, Marine Le Pen, est la seule à se satisfaire ostensiblement de la nouvelle. La victoire du cofondateur de *Reporters sans frontières* avec près de 47 % des voix, soutenu à cette occasion par un attelage hétéroclite de partis situés à l'extrême droite de l'échiquier politique¹³², parmi lesquels figure le Front national, n'est pourtant pas vraiment une surprise. Depuis plusieurs semaines déjà, les sondages signalaient l'avance considérable de Robert Ménard sur ses adversaires de droite comme de gauche¹³³. Une avance qu'Élie Aboud (UMP), le successeur désigné par le maire sortant, Raymond Couderc en poste depuis 1995, n'est jamais parvenu à rattraper.

Béziers : une victoire symbolique pour l'extrême droite

Béziers, avec ses 76 000 habitants, n'est pas une ville comme les autres pour le Front national. Sur les 14 communes (sur près d'un millier comptant plus de 10 000 habitants) qui ont porté ce soir-là des maires étiquetés FN ou soutenus par le parti, Béziers est de loin la plus importante. La

¹³⁰ Les productions télévisuelles ont été écartées de l'analyse en raison de la nature et de l'abondance de ces sources qui compliquent leur traitement.

¹³¹ « Élu à Béziers, Robert Ménard célèbre la victoire « d'une autre façon de faire de la politique » », *France Info*, le 30 mars 2021.

¹³² Dans le détail, la liste « Choisir Béziers » conduite par Robert Ménard est soutenue par le mouvement Bleu Marine, Debout la République, Renouvellement pour la France, le Mouvement pour la France, des membres du Bloc identitaire et une élue dissidente de l'UMP.

¹³³ « Béziers : un sondage donne Robert Ménard en tête au 1^{er} tour », *Le Point*, 12 mars 2014 ; « Municipales à Béziers : Robert Ménard reste grand favori », *Le Parisien*, le 27 mars 2014.

prise de la sous-préfecture de l'Hérault, deuxième commune du département après Montpellier, est donc éminemment symbolique. Les adversaires de Robert Ménard ont beau compter, recompter, scruter et analyser les chiffres de ce scrutin, difficile de ne pas y voir un véritable plébiscite en faveur de l'ex-journaliste. Certes, la ville est habituée aux coups de théâtre et aux alternances politiques : elle a été successivement UDF puis PCF dans les années 1970, RPR dans les années 1980, PS dans les années 1990 avant d'être reconquise durablement par la droite à l'aube des années 2000. Mais l'instabilité politique, par ailleurs toute relative, n'apporte pas une explication suffisamment convaincante pour expliquer à elle seule l'évènement, d'autres facteurs ayant pu présider à la victoire de l'extrême droite.

D'abord, Robert Ménard a su mener campagne efficacement. Il aurait commencé à arpenter le terrain dès 2012, et pendant près de dix-huit mois il aurait personnellement visité environ de « 18 000 foyers », nous apprend un journaliste du *Midi Libre*¹³⁴. Sur le fond également, le candidat marque les esprits. Son discours ouvertement antisystème répond à une attente, comme l'a bien montré Nicolas Lebourg, chercheur associé au Centre d'études politiques de l'Europe latine. Dans une note publiée quelques semaines avant le scrutin par le *Huffington Post*, en partenariat avec la *Fondation Jean-Jaurès*, et intitulée « Béziers : le vote FN comme refus du déclin ? »¹³⁵, le politiste rappelle que la cité fait face à un double défi, démographique d'abord, économique ensuite. De 1975 à 1999, la ville s'est vidée progressivement de sa classe petite-bourgeoise de fonctionnaires et a perdu près de 15 000 habitants¹³⁶. Les uns ont rejoint de grandes villes, Montpellier, Toulouse ou Paris, les autres se sont installés en périphérie. En conséquence, la vacance commerciale et résidentielle s'est envolée et le parc locatif s'est considérablement dégradé. Avec un taux de pauvreté, en 2014, qui atteint 33,6 %, plus du double de son niveau national (14,3 %), la ville, qui se caractérise par « l'ultra-paupérisation » des quartiers centraux (où le taux de chômage dépasse les 30 %) et par une « fragmentation socio-ethnique de l'espace urbain » (Giband et Lefèvre 2014), figure parmi les plus pauvres de France¹³⁷. Quelques semaines avant le scrutin, *Le Point* titre à ce propos « Les sept plaies de Béziers ». La référence biblique est mobilisée pour désigner les maux dont souffrirait la ville : l'insécurité, la pauvreté, la démographie en berne, le poids de la fiscalité locale, le danger constitué par l'imperméabilisation des sols et la situation précaire du centre universitaire du Guesclin dépendant de l'Université Paul Valéry de Montpellier¹³⁸. Dans un contexte marqué par la décomposition et la division de l'équipe sortante (Négrier 2014), les propositions de

¹³⁴. « Béziers : l'analyse du séisme "Ménard" », *Midi Libre*, 1^{er} avril 2014.

¹³⁵. « Béziers : le vote FN comme refus du déclin ? », *Huffington Post*, 13 février 2014.

¹³⁶. *Ibid.*

¹³⁷. Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-Ccmsa, Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi) en géographie au 1^{er} janvier 2019.

¹³⁸ « Les sept plaies de Béziers », *Le Point*, 20 février 2014.

Robert Ménard contre l'insécurité, celles cherchant à redonner une fierté identitaire aux Biterrois (notamment en réaménageant le centre-ville¹³⁹), sa volonté de lutter contre le chômage des jeunes et sa proposition de baisser les impôts locaux ont permis de séduire un large électorat. En d'autres mots, comme l'analyse Nicolas Lebourg, faire campagne sur le déclin en mettant l'accent « sur la nécessité de redonner une cohérence à un territoire » plutôt que sur « des positionnements idéologiques » s'est révélé une stratégie payante pour conquérir la mairie¹⁴⁰.

Une progression toute relative qui suscite un fort intérêt médiatique

Au-delà de ce cas emblématique, abondamment commenté dans les colonnes de la presse généraliste et spécialisée¹⁴¹, les principaux médias donnent à la percée du FN, après treize années de récession (Alidières 2014), une signification plus large. Dans un article intitulé « Pour les villes moyennes, demain, il sera trop tard » publié en juillet 2014 par le média en ligne *Slate*¹⁴², Olivier Berlioux et Franck Gintrand considèrent, à ce titre, qu'elle révélerait « le profond malaise de ces communes malmenées par la désindustrialisation, la fermeture des administrations d'État, la stagnation voire le déclin démographique ». Les deux auteurs, respectivement Président de l'*Association nationale représentative des collaborateurs d'élus* (Arcole) et Président de l'*Institut des territoires*, y dressent le constat de villes « en pleine crise » dans lesquels « le ciel (...) n'a pas arrêté de s'assombrir depuis les années 1970 ». Le déclin suivrait ici un processus « aussi invariable que difficilement perceptible à ses débuts » dont le symptôme le plus visible serait le « marasme » dans lequel serait plonger les commerces de centres-villes. Or, « moins de commerces, c'est moins de services, bien sûr, mais aussi moins de fréquentation, moins de vie, moins d'animation ». Dans ce contexte, les centres deviendraient de moins en moins attractifs vis-à-vis des classes moyennes et supérieures dont le départ viendrait redoubler les difficultés de ces espaces.

Ce cercle vicieux aurait surtout des effets politiques, alertent les deux auteurs, qui considèrent qu'il existe une correspondance entre la crise des centres-villes et le vote FN. Ils font ainsi remarquer qu'en mars 2014, huit des douze municipalités conquises par le parti sont confrontées à « un déclin aggravé de leur centre-ville » et observent une progression sensible de l'extrême droite

¹³⁹ « Municipales à Béziers : la redynamisation du centre-ville au cœur de la campagne », *France 3 Occitanie*, 4 février 2014.

¹⁴⁰ « Béziers : le vote FN comme refus du déclin ? », *op. cit.*

¹⁴¹ Voir, par exemple : « Municipales à Béziers : Ménard, grand vainqueur mais... », *L'Express*, 30 mars 2014 ; « Robert Ménard trouble le jeu à Béziers », *La Croix*, 31 mars 2014 ; « A Béziers, la victoire de Robert Ménard sur l'UMP et le PS », *Le Monde*, 24 mars 2014 ; « Fréjus et Béziers : le FN cherche à rassurer les personnels municipaux », *La Gazette des communes*, 27 mars 2014.

¹⁴² « Pour les villes moyennes, demain, il sera trop tard », *Slate*, 11 juillet 2014.

dans toutes les municipalités confrontées à des difficultés similaires : que ce soit dans le Nord ou le Sud de la France, dans l'Ouest ou dans l'Est, de Perpignan (Pyrénées-Orientales) à Lorient (Morbihan) en passant par Forbach (Moselle) ou Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor). En mars 2014, un article du *Monde* fait état d'un constat proche, bien que la carte qui l'accompagne laisse entrevoir plutôt des différences régionales (*Figure 8*) : « Ce sont les villes de 10 000 à 20 000 habitants qui voient le plus de listes FN qualifiées pour le second tour »¹⁴³. Sur 585 listes investies, calcule le journaliste à l'origine de l'article, 302 se trouvent dans des villes de 10 000 à 50 000 habitants, soit 52 % du total. Parmi elles, 196 sont parvenues à se qualifier pour le second tour, permettant au parti de se reconstituer un réseau d'élus locaux¹⁴⁴. Interrogé par le quotidien du soir, le sondeur Jérôme Fourquet, livre cette analyse : « La sociologie [des villes moyennes] correspond au FN. Dans ces villes, il y a aussi une recomposition du vote selon le thème des « gagnants et des perdants » de la mondialisation. La crise économique a des impacts sérieux sur la population ». L'idée est proche de celle défendue, quelques mois plus tard, par Christophe Guilluy, dans les colonnes du *Nouvel Obs* quand celui-ci affirme que la « France périphérique », dans laquelle il situe les villes moyennes, « a basculé dans le vote FN »¹⁴⁵ (*Encadré 2*). Une lecture spatialiste et déterministe du vote que l'on retrouve alors dans de nombreux médias¹⁴⁶.

En effet, à l'image de ces articles, de nombreuses publications, dans le champ médiatique, font le lien, à partir de 2013, entre la montée du vote FN et la dynamique des villes moyennes au moment-même où la thèse de la « France périphérique » connaît un franc succès. *Le Monde* s'intéresse ainsi, dès le mois de mars, à « l'offensive » du parti d'extrême droite dans cette catégorie de villes¹⁴⁷. Le journaliste rappelle, à ce titre, que ces villes de 10 000 à 30 000 habitants – une catégorie qui comprend des municipalités comme Hénin-Beaumont (Pas-de-Calais), Tarascon (Bouches-du-Rhône), Carpentras (Vaucluse) ou Beaucaire (Gard) – constituent la cible prioritaire du mouvement en raison des problématiques qui les concernent. Le FN mènerait campagne, de ce fait, sur des problématiques qui touchent directement la vie de ces territoires et de leurs habitants : la fermeture des commerces, des usines et des services publics. À quelques mois d'intervalle, un article publié dans *Le Figaro*, « Municipales : le Front national espère s'ancrer localement », établit à son tour un lien entre le poids de l'extrême droite et la taille moyenne des villes¹⁴⁸. L'auteur de l'article, également en charge des pages débats et opinions du quotidien, assure ainsi que les « 450

¹⁴³ « Les zones de force du FN se trouvent dans les villes moyennes », *Le Monde*, le 26 mars 2014.

¹⁴⁴ « Le Front national s'ancre sur le terrain », *Le Courrier des Maires*, 1^{er} avril 2014.

¹⁴⁵ « Pourquoi la "France périphérique" a-t-elle basculé dans le vote FN ? », *L'Obs*, 24 septembre 2014.

¹⁴⁶ « Enfin, on parle de la "France périphérique" », *Le Figaro*, 19 septembre 2014 ; « Voyage dans la France des invisibles », *Valeurs Actuelles*, 5 mai 2014. « Le Front national part à l'offensive dans les villes moyennes », *Le Monde*, 23 mars 2013.

¹⁴⁷ « Le Front national part à l'offensive dans les villes moyennes », *Le Monde*, 23 mars 2013.

¹⁴⁸ « Municipales : le Front national espère s'ancrer localement », *Le Figaro*, 10 juin 2013.

communes de 9 000 à 100 000 habitants où le FN a atteint entre 12 et 40 % au premier tour des législatives [de 2012] » représentent un terrain propice pour le parti, sans étayer davantage son affirmation.

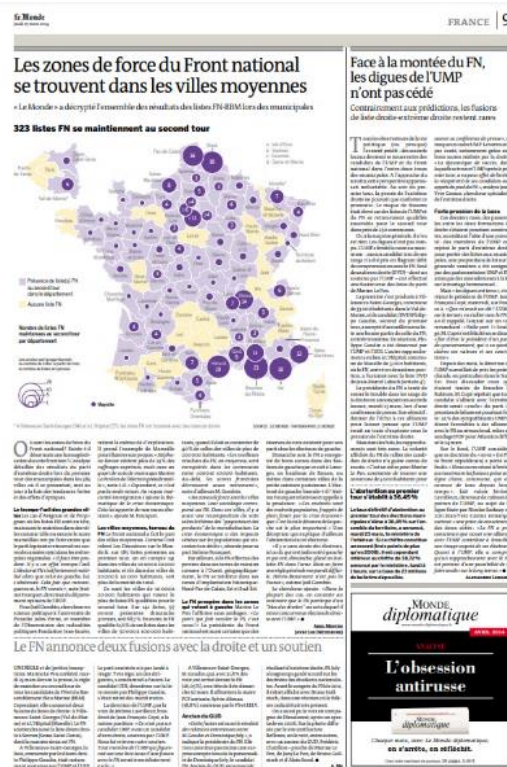


Figure 8. Article publié dans Le Monde le 26 mars 2014

Si la thématique n'est pas totalement nouvelle¹⁴⁹, les principaux quotidiens nationaux multiplient les reportages, à l'approche du scrutin, dans les villes moyennes concernées. *L'Express* consacre ainsi, le 14 janvier 2014, un article à l'ascension du FN à Forbach où le numéro deux du parti est candidat¹⁵⁰. *L'Obs* réalise, quelques semaines plus tard, une interview de Dominique Crozat, professeur de géographie culturelle et sociale à l'Université Paul Valéry de Montpellier, sur le cas de Béziers où le « lent déclin économique » et la crise du système politique local sont considérés comme des facteurs explicatifs du succès de Robert Ménard¹⁵¹. *Le Monde* s'intéresse, dans son édition du 28 mars 2014, à la situation de Perpignan où la situation du centre-ville, avec « ses commerces abandonnées » et ses « immeubles au bord de l'effondrement », constituerait une aubaine pour le FN¹⁵² avant de consacrer un reportage, le lendemain, à ces villes moyennes du Sud (Béziers, Perpignan, Brignoles) dans lesquelles la désertification des centres-villes favoriserait le

¹⁴⁹ « En Moselle, le cœur de ville d'Hayange est à l'agonie », *Le Monde*, 18 février 2011.

¹⁵⁰ « Municipales : Forbach, une ville en crise convoitée par le FN », *L'Express*, 14 janvier 2014.

¹⁵¹ « Robert Ménard en tête à Béziers : il prospère sur la misère sociale de la ville », *L'Obs*, 25 mars 2014.

¹⁵² « À Perpignan, le centre-ville délaissé au cœur de la campagne municipale », *Le Monde*, le 28 mars 2014.

vote d'extrême droite¹⁵³. « Vous voulez deviner le score du Front national dans une commune du pourtour méditerranéen ? Regardez son centre-ville », conseillent ainsi les auteurs de l'article. Dans chacun de ces textes, à l'exception de l'interview de Dominique Crozat, qui met davantage en avant la question sociale et le contexte politique local, la déprise commerciale est mise en avant comme premier facteur explicatif significatif de la montée de l'extrême droite et de l'abstention :

« On se croirait en plein dimanche, voire en pleine nuit. A perte de vue, ce sont des stores baissés qui s'alignent les uns à côtés les autres, des deux côtés de la rue (...) « ce n'est pas agréable et, ça, le maire ne le comprend pas », [témoigne une habitante]. N'ayant « plus confiance en personne », elle n'est pas allée voter au premier tour et ne pense pas se déplacer pour le second. » (*Le Monde*, 28 avril 2014)

« En plein centre-ville de Perpignan, la rue des Augustins aligne à perte de vue des rideaux de fer baissés. La pizzeria a fermé depuis près de deux ans, le coiffeur en face a mis la clé sous la porte, tout comme le restaurant chinois, la boutique de prêt-à-porter, la bijouterie... (...) L'abandon des centres-villes alimente le vote FN » (*Le Monde*, 29 avril 2014)

« Florian Philippot s'ingénie à faire de sa notoriété et de ses ambitions politiques un atout pour Forbach [alors que] le chômage atteint 14 % et que dans le centre-ville nombre de vitrines n'ont qu'une pancarte « à louer » à offrir aux regards » (*L'Express*, 14 janvier 2015).

Si, à l'occasion des élections municipales de 2014, l'extrême droite renoue avec son plus haut niveau historique, les conquêtes du mouvement restent limitées à une poignée de communes (Foucault et Gougou 2014). Le FN enregistre plusieurs victoires symboliques comme à Hénin-Beaumont (Pas-de-Calais), Béziers (Hérault) ou Fréjus (Var) mais échoue finalement à s'imposer à Forbach (Moselle), Perpignan (Pyrénées-Orientales) ou Avignon (Vaucluse)¹⁵⁴. La progression de l'extrême droite dans les villes moyennes, bien que réelle, est finalement moindre qu'attendue. Elle n'en demeure pas moins fortement médiatisée comme en témoigne l'analyse des données textuelles des articles publiés dans *Le Monde*, entre 1990 et 2020, dont les titres ou les sous-titres comprennent les mots-clés « ville(s) moyenne(s) », « ville(s) médiane(s) », « ville(s) intermédiaire(s) »¹⁵⁵. Ainsi, entre 1990 et 2000, les locutions « FN », « Front national », « RN », « Rassemblement national » et « Extrême(s) droite(s) », apparaissent respectivement à neuf, quatre et deux reprises (15 au total). Ces mots-clés disparaissent ensuite, entre 2000 et 2010, avant de revenir très fortement durant la décennie suivante. Entre 2010 et 2020, ces locutions sont respectivement mobilisées à 37, 14 et

¹⁵³ « Dans le Sud, la désertification des centres-villes favorise le vote d'extrême droite », *Le Monde*, le 29 mars 2014.

¹⁵⁴ « Municipales : le Front national remporte une quinzaine de villes », *Les Échos*, 30 mars 2014.

¹⁵⁵ Recensement effectué à partir de la base de données d'informations *Europresse* et complété manuellement.

neuf reprises (60 au total), principalement entre janvier 2013 et décembre 2014 (59/60) en amont et en aval des élections municipales. Parallèlement, le nombre de publications relatives aux villes moyennes dans *Le Monde* augmente significativement – de seize publications entre 2000 à 2010 à trente-cinq entre 2010 et 2020 (+ 54 %) ¹⁵⁶ – portée en grande partie par la multiplication des articles traitant des enjeux électoraux dans cette catégorie de villes. Ainsi, entre janvier 2013 et décembre 2014, les principaux quotidiens nationaux du pays, *Les Échos*, *Le Monde*, *Libération*, *La Croix*, *Le Figaro* et *Le Parisien/ Aujourd'hui en France*, ont publié un total de 20 articles faisant référence à cette catégorie de villes. Parmi eux, près de la moitié traite directement de questions politiques ¹⁵⁷. Ce contexte est également propice à l'émergence de réflexions plus générales sur les villes moyennes en tant que catégorie. En témoigne, notamment, la publication par *Libération*, dans le cadre d'un dossier « Municipales 2014 », d'une tribune des géographes Daniel Béhar et Philippe Estèbe intitulée « Les villes moyennes, espaces en voie de disparition » ¹⁵⁸. Les deux auteurs y prennent leurs distances avec les analyses homogénéisantes en affirmant que la catégorie ne permet plus de désigner un ensemble uniforme.

Derrière la progression de l'extrême droite, les articles relatifs aux villes moyennes s'intéressent également à la « vague bleue » (Rouban 2015) provoquée par la victoire de candidats membres de l'*Union pour un mouvement populaire* (UMP) et de l'*Union des démocrates et des indépendants* (UDI). Un article du quotidien *Les Échos* relate à ce sujet, peu avant le scrutin, que c'est dans « les villes moyennes et moyennes-grandes (...) que l'opposition espère une moisson importante » ¹⁵⁹. Toutefois, si la droite traditionnelle parvient à conserver ses fiefs (Beaune, Moulins, Pontarlier, Manosque, Épinal, etc.) et à enlever à la gauche de nombreuses municipalités de taille moyenne (Marmande, Riom, Romans-sur-Isère, Charleville-Mézières, etc.), cette performance est éclipsée dans le champ médiatique par la progression de l'extrême droite. L'emploi des locutions « droite(s) », « UMP » et « RPR », dans les articles consacrés aux villes moyennes, progresse sensiblement sur la période 2010-2020 par rapport à la période précédente (+ 33) mais les locutions servant à désigner le FN et ses alliés demeurent davantage mobilisées (+ 16).

¹⁵⁶ À noter que 29 articles ont été publiés dans *Le Monde* au sujet des villes moyennes entre 1990 et 2000 contre 14 durant la décennie précédente (1980-1990).

¹⁵⁷ « Le Front national part à l'offensive dans les villes moyennes » (*Le Figaro*, 21 mai 2013) ; « La gauche tient une majorité de villes moyennes et grandes » (*La Croix*, 13 septembre 2013) ; « Des enjeux locaux et politiques » (*Libération*, 4 septembre 2013) ; « L'UMP vise une quinzaine de villes moyennes » (*Le Monde*, 6 décembre 13) ; « Villes moyennes, scrutin majeur » (*Libération*, 14 janvier 2014) ; « Les hommes majoritaires parmi les adjoints des villes moyennes » (*La Croix*, 21 janvier 2014) ; « Municipales : La droite met ses espoirs dans la reconquête des villes moyennes » (*Les Échos*, 21 janvier 2014) ; « Salon-de-Provence, une ville moyenne convoitée par l'UMP » (*Le Figaro*, 24 février 2014) ; « Les zones de force du Front national se trouvent dans les villes moyennes » (*Le Monde*, 27 avril 2014) ; « Quatre maires de la diversité dans les villes moyennes » (*Le Monde*, 26 avril 2014).

¹⁵⁸ « Les villes moyennes, espaces en voie de disparition ? », *Libération*, 12 mars 2014.

¹⁵⁹ « Municipales : la droite met ses espoirs dans la reconquête des villes moyennes », *Les Échos*, 2 février 2014.

Encadré 2. La « France périphérique » de Christophe Guilluy : un récit favorable à l'émergence du « problème des villes moyennes » dans le champ médiatique ?

Né en octobre 1964 à Montreuil, Christophe Guilluy grandit à Paris où il suit, dans les années 1980, un cursus de géographie à l'université. Guilluy devient d'abord pigiste pour différents médias, avant de se tourner vers le conseil aux collectivités locales en 1989. En 1995, le géographe crée un bureau d'études, *Maps*, qui l'amène à travailler sur la rénovation des quartiers de grands ensembles (Ducornet 2016). Dans le cadre de cette activité professionnelle, il s'engage en faveur de la politique de la ville et prend des positions qui le situent alors à l'extrême gauche de l'échiquier politique (*Ibid.*).

Cette même année, l'élection présidentielle est marquée par le discours de Marcel Gauchet et d'Emmanuel Todd sur la « fracture sociale » opposant la « France d'en haut » à celle « d'en bas ». Guilluy y est sensible et débute, à la fin des années 1990, l'écriture de son premier essai, *Atlas des fractures françaises*, qui paraît en 2000 aux éditions L'Harmattan. L'ouvrage s'attache à montrer que la France est traversée par de multiples fractures socio-spatiales, liées aux effets inégalitaires de la métropolisation sur les territoires à toutes les échelles. Cette analyse le conduit à évoquer, par opposition aux métropoles « qui concentrent l'essentiel du progrès économique et des richesses », des « territoires périphériques » constitués à la fois de « zones industrielles au tissu productif fragile » et de « zones à dominante rurale et tertiaire ».

Des « bobos » à la « France périphérique » : l'entrée dans le débat public

Si le succès éditorial n'est pas au rendez-vous, le livre permet à Guilluy d'ordonner ses idées et d'acquérir une certaine légitimité pour intervenir dans le débat public. En 2001, quelques mois avant les élections municipales, *Libération* lui ouvre ses colonnes : dans une tribune intitulée « Municipales : les bobos vont faire mal »¹⁶⁰, le géographe explique que la gauche est susceptible de remporter les municipales à Paris grâce à l'apparition d'une nouvelle bourgeoisie bohème qui opère une « ghettoïsation par le haut » de la capitale. Le concept de « bobo », repris au journaliste américain David Brooks, permet au texte d'être remarqué (Ducornet 2016). Guilluy signe une nouvelle tribune dans *Libération* l'année

¹⁶⁰ « Municipales : les bobos vont faire mal », *Libération*, 8 janvier 2001.

suivante, intitulée « Arlette et Le Pen, incarnation du peuple »¹⁶¹. Il y explique que ces deux figures politiques sont les candidats « naturels » des catégories populaires, mais aussi que « paradoxalement, les discours des deux mouvements, loin de s'opposer, se complètent en couvrant un large spectre des causes de l'exaspération [sociale] ». Pour la première fois, l'auteur parle explicitement de la France périphérique, cette « *terra incognita* des fameuses élites gestionnaires ». La notion est définie pour la première fois en 2003, de manière très large, dans une tribune publiée elle-aussi dans *Libération* : il s'agit de la France des « régions industrielles, des espaces ruraux, des quartiers de logements sociaux et des zones de lotissements pavillonnaires bas de gamme »¹⁶².

Ces idées sont développées et précisées dans l'*Atlas des nouvelles fractures sociales en France*, rédigé avec le géographe et consultant Christophe Noyé (2004). Selon les auteurs, les recompositions socio-spatiales en cours conduiraient à une double dynamique d'embourgeoisement des centres urbains et de décrochage de la France périphérique. Celle-ci est désormais définie, à l'aide de plusieurs cartes et graphiques et dans une perspective plus sociologique, comme celle « des ouvriers ruraux, des petits paysans, des employés de lotissements pavillonnaires bas de gamme et des chômeurs de banlieue ». Le tableau des lignes de fracture du territoire français est donc complexe et nuancé. L'ouvrage connaît un succès d'estime dans la sphère académique – il entre dans la plupart des bibliothèques universitaires – tout en suscitant l'intérêt de personnalités politiques de premier plan : Dominique de Villepin, alors ministre de l'Intérieur, invite les deux auteurs à venir lui présenter leurs travaux (Chalard 2017).

Factures françaises : le tournant identitaire

La publication de *Fractures françaises* en 2010 aux éditions *François Bourin* marque un tournant. La dimension ethnoculturelle prend une place nettement plus grande dans l'analyse¹⁶³, les données empiriques se font plus rares, le ton se fait plus polémique sinon vindicatif. En opposition aux travaux « idéologiques » des « chercheurs politisés », Guilluy revendique un « discours de vérité ». Le géographe dénonce ainsi l'« obsession des banlieues », qui masquerait selon lui les deux principales recompositions socio-spatiales liées à la mondialisation : gentrification et immigration dans les métropoles d'un côté, relégation des catégories populaires traditionnelles – ouvriers et employés – dans la France

¹⁶¹ « Arlette et Le Pen, incarnation du peuple », *Libération*, 25 mars 2002.

¹⁶² « La « France périphérique » délaissée », *Libération*, 1^{er} octobre 2003.

¹⁶³ Guilluy explique par exemple que « le changement de nature et d'origine de l'immigration a fait surgir une question à laquelle la France n'était pas préparée, celle de l'ethnisation des territoires » (p. 65)

périphérique de l'autre. Laissée à l'écart de la production de richesses, cette majorité invisible, blanche et laborieuse serait de plus en plus sensible aux idées du Front national en raison de son opposition au « multiculturalisme cosmopolite ». En conclusion, Guilluy en appelle à la reconnaissance du « capital d'autochtonie », au « retour du peuple » et du « récit national », enfin au « conflit vital ».

En raison de la modestie de son éditeur, le livre rencontre initialement peu d'écho. Selon Laurent Chalard, son destin bascule quand Alain Finkielkraut recommande « la lecture de *Fractures Françaises* à l'occasion d'une émission télévisée sur *France 5* ». De fait, plusieurs quotidiens et hebdomadaires nationaux lui consacrent des articles (*Le Monde*, *Le Figaro*, *Marianne*, etc.), tandis que Guilluy est invité dans l'émission *Zemmour & Naulleau* sur *Paris Première*, où il est présenté comme l'« idole » du polémiste d'extrême droite. L'ouvrage retient même l'attention du président de la République, Nicolas Sarkozy, qui invite le géographe à l'Élysée sur les recommandations de son conseiller spécial Patrick Buisson¹⁶⁴. Au début des années 2010, plus largement, la notion de France périphérique est progressivement reprise dans le champ politique, à droite (Laurent Wauquiez, Jean-François Copé) et à l'extrême droite (Marine Le Pen) aussi bien qu'à gauche (Manuel Valls, Cécile Duflot), dans des versions très différentes toutefois. En 2013, François Hollande l'invite à son tour à l'Élysée¹⁶⁵, où il échange avec Emmanuel Macron qui, selon Guilluy, aurait « valid[é] [son] diagnostic » à l'occasion d'une rencontre informelle entre les deux hommes¹⁶⁶. Dans son ouvrage *Révolution* (2016), le futur président cite abondamment la France périphérique.

De *La France périphérique* à *No Society* : « la fracture » au cœur du débat public

Guilluy publie un quatrième essai en 2014, *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires* chez Flammarion. Si la thèse est sensiblement la même, sa réception change de ton et d'ampleur. L'ouvrage, qui rencontre rapidement un certain succès en librairie¹⁶⁷, est encensé par la quasi-totalité de la presse nationale – l'hebdomadaire *Marianne* qualifiant l'essai de « seul livre que devrait lire Hollande »¹⁶⁸. L'analyse prend une dimension nettement plus politique : le géographe dénonce la trahison de la gauche de gouvernement,

¹⁶⁴ « Le livre de gauche qui inspire la droite », *Libération*, 30 mars 2012.

¹⁶⁵ « Christophe Guilluy, géographe : "La France périphérique représente 60 % de la population, mais elle est invisible aux yeux des élites" », *Le Courrier des maires*, 12 novembre 2013.

¹⁶⁶ « En 2017 ou en 2022, la France périphérique fera basculer la présidentielle », *Causser*, 20 mars 2017.

¹⁶⁷ « Classement Datalib des ventes de livres », *Libération*, 24 septembre 2014.

¹⁶⁸ « La gauche s'ouvre à Guilluy... pour mieux remettre ses œillères ? », *Marianne*, 17 septembre 2014.

accusée d'avoir abandonné les classes populaires au profit (seulement apparent) des minorités. Une rhétorique néomarxiste, déployée à travers la question des inégalités territoriales, parcourt tout l'ouvrage. Mais celui-ci emprunte aussi le ton de la dénonciation morale en dressant le portrait d'un acteur collectif – les « classes dominantes » – pourvu d'une intentionnalité malveillante visant à exploiter le peuple tout en affichant un « faux altruisme ». Pour la première fois cependant, l'ouvrage fait l'objet de quelques critiques, notamment dans *Libération* (Figure 9), qui avait publié ses premières tribunes dix ans auparavant. Si l'éditorial de Laurent Joffrin reste plutôt positif¹⁶⁹ – « Voilà un livre que toute la gauche doit lire d'urgence » écrit-il – quelques universitaires reprochent la vision binaire et caricaturale développée par l'auteur et son absence de prise en compte de la diversité des situations territoriales¹⁷⁰. Certains journalistes critiquent également sa lecture « ethnique » des problèmes sociaux et sa rhétorique victimaire, susceptible d'alimenter les fractures qu'il prétend dénoncer¹⁷¹.



Figure 9. Couverture de *Libération* le 16 septembre 2014.

Dans *Le Crépuscule de la France d'en haut* (2016) et *No Society* (2018), Guilluy se borne essentiellement à reprendre ses analyses, au prix de nombreuses redites. Déployant une rhétorique qui emprunte à tous ses travaux antérieurs, il n'y annonce rien de moins que la fin de la « classe moyenne occidentale » et fait de l'identité la principale clé de lecture des problèmes politiques et sociaux de la France contemporaine. Il tente également une généralisation de ses analyses à l'échelle européenne en présentant, de manière très

¹⁶⁹ « Ceillère », *Libération*, 16 septembre 2014.

¹⁷⁰ Voir : « Violaine Girard et Jean Rivière : "Certes la mondialisation transforme la géographie des inégalités, mais..." », *Libération*, 16 septembre 2016 ; « Éric Charmes : "Les zones de pauvreté existent aussi au sein des métropoles" », *Libération*, 16 septembre 2014.

¹⁷¹ Voir : « Guilluy, le Onfray de la géographie », *Libération*, 16 septembre 2014 ; « La gauche a-t-elle oublié la France populaire ? », *Libération*, 16 septembre 2014.

superficielle, sa vision de l'« Allemagne périphérique », de l'« Angleterre périphérique », de l'« Italie périphérique », etc. Les données empiriques se sont largement taries : les écrits de journalistes ou de philosophes-essayistes (tout particulièrement Alain Finkielkraut) remplacent les cartes, les statistiques et les références aux travaux de sciences sociales¹⁷². Le succès médiatique n'en est pas moins au rendez-vous, notamment grâce à la publication de « bonnes feuilles » ou la reprise de « bonnes formules ». Le complotisme qui parcourt les deux ouvrages – « il n'est rien d'aussi puissant que la révélation au monde d'un secret dissimulé depuis des décennies mais connu intuitivement par une majorité de l'opinion » – trouve, par ailleurs, un large écho sur les réseaux sociaux.

Les deux ouvrages suscitent plusieurs critiques de la part d'experts et d'universitaires. Ainsi, dans *Libération*, les membres de la revue *Métropolitiques*, un collectif pluridisciplinaire de chercheurs en sciences sociales, signent une courte tribune dans laquelle ils dénoncent les « représentations fausses ou biaisées » de Christophe Guilluy qui, « bien qu'usant d'oripeaux scientifiques (cartes, statistiques) », s'affranchissent de « tout précaution et d'objectivité pour alimenter des arguments tronqués ou erronés »¹⁷³. Pourtant éparées, ces réactions déclenchent des critiques virulentes de la part des partisans de Guilluy dans les médias et les réseaux sociaux, tandis que le géographe lui-même reste discret. Ainsi, dans *Causeur*, la démographe Michèle Tribalat s'insurge contre une entreprise de « démolition médiatique » (sic)¹⁷⁴, tandis que la rédactrice en chef de *L'Express* regrette que la « lucidité » de Guilluy puisse lui valoir « de mauvais procès d'intentions politiques »¹⁷⁵. Le géographe reçoit aussi le soutien de nombreux sites de la droite identitaire ou complotiste à l'image de *l'Observatoire du journalisme*¹⁷⁶ ou de *Breizh Info*¹⁷⁷. Dans ce contexte, la crise des « Gilets jaunes », qui intervient quelques semaines après, lui offre une exposition médiatique sans précédent. Là-encore, celle-ci s'opère en dépit des critiques formulées dans le champ académique à l'encontre de l'idée d'une France coupée en deux (Delpirou 2018). Beaucoup voient dans le mouvement du 17 novembre une incarnation de la « France périphérique » et considèrent que les travaux de Christophe Guilluy permettent d'expliquer les ressorts de la contestation¹⁷⁸. Guilluy, lui-même, invité à réagir dans de nombreux médias, dit

¹⁷² Les travaux de Pierre Bourdieu, de Nicolas Renahy, d'Éric Maurin ou de François Héran, plusieurs fois cités dans *Atlas des fractures françaises* et dans *Fractures françaises*, disparaissent au profit d'écrits d'autres auteurs comme Michèle Tribalat ou Jean-Claude Michéa, des « figures qui ont pour point commun de ne pas faire consensus dans leurs disciplines » comme le remarque Romain Ducornet. En parallèle, les études d'organismes publics sont de moins en moins mobilisées au profit d'articles de presse issus de différents médias, notamment *Le Figaro*.

¹⁷³ « Inégalité territoriale : parlons-en ! », *Libération*, 12 octobre 2018.

¹⁷⁴ « Guilluy : démolition médiatique demandée ! », *Causeur*, 18 octobre 2018.

¹⁷⁵ « Christophe Guilluy au pays des aveugles », *L'Express*, 23 octobre 2018.

¹⁷⁶ « L'art du débat avec Christophe Guilluy à Libération », *Observatoire du journalisme*, 22 octobre 2018.

¹⁷⁷ « Libération n'aime pas Christophe Guilluy », *Breizh-info*, 5 novembre 2018.

¹⁷⁸ Voir, par exemple, l'interview de l'écrivain et journaliste britannique David Goodhart : « Gilets jaunes : La France périphérique demande à être respectée », *Le Monde*, 28 novembre 2018.

percevoir « un nouvel indice du déclassement des classes moyennes » qui « [atteste] la révolte de la France périphérique »¹⁷⁹.

Cette trajectoire éditoriale singulière est donc marquée par quatre dynamiques : (1) une prise de distance progressive et désormais radicale vis-à-vis des méthodes des sciences sociales, notamment en matière de collecte, d'exploitation et de validation des données (Delpirou & Warnant 2020) ; (2) une couverture médiatique d'envergure nationale et très largement favorable qui, après *Paris et le désert français* de l'après-guerre et la fracture entre villes et banlieues 1995, contribuent à réactualiser l'idée d'une France scindée en deux blocs (Emmanuelli & Frémontier 2002 ; Epstein & Kirszbaum 2015 ; Pasquier 2019) ; (3) une consécration politique précoce, se traduisant par de nombreux liens avec des responsables de tous bords, jusqu'aux trois derniers présidents de la République (Chalard 2017) ; (4) l'affirmation croissante d'une dimension ethnoculturelle dans l'analyse qui, en associant les villes petites et moyennes, les campagnes et le périurbain à l'extrême droite, ouvre la voie à une lecture territorialisée et déterministe des dynamiques électorales (Girard 2012 ; Rivière 2013 ; Gintrac & Mekdjian 2014). C'est dans ce contexte qu'émerge, avec une intensité inédite depuis les années 1970, le « problème des villes moyennes » dans les champs médiatique et politique à partir de 2013. La « crise des villes moyennes » semblant alors considéré par chez certains journalistes comme un sous-problème de celui incarné par la « France périphérique ».

B. L'émergence du problème sous l'angle de la dévitalisation commerciale des centres des villes moyennes

Les effets politiques, associés aux dynamiques économiques, sociales, démographiques des villes moyennes, continue d'intéresser la presse écrite après la séquence électorale de 2014 mais moins fortement qu'auparavant. À titre d'exemple, *Le Monde* n'a publié aucun article associant le FN aux villes moyennes en 2020, contrairement à ce que l'on avait pu observer à l'occasion du scrutin précédent. Un seul article mentionne, à quelques jours du premier tour, les mots-clés « Rassemblement national » et « Villes moyennes » dans le corps du texte mais la place de ces villes, dans la hiérarchie urbaine, n'y est pas présentée comme un facteur explicatif des dynamiques

¹⁷⁹ « Christophe Guilluy : "Les gilets jaunes attestent la révolte de la France périphérique" », *Le Figaro*, 18 novembre 2018.

électorales¹⁸⁰. Si le RN réaffirme vouloir porter ses efforts sur « les petites et moyennes villes, particulièrement celles en proie à un délitement social, économique et politique »¹⁸¹ les effets du Covid-19 sur le scrutin¹⁸², la dynamique des écologistes dans les principales agglomérations du pays¹⁸³, la poussée des listes municipalistes¹⁸⁴ et la résistance inédite des maires sortants¹⁸⁵ – des phénomènes par ailleurs bien documentés par les sciences sociales (Gourgues *et al.* 2020 ; Lefebvre 2020 ; Warnant 2020) – semblent davantage retenir l'attention des différents médias.

Après les élections municipales de 2014, le lien entre la catégorie territoriale et le choix du vote revient brièvement à l'occasion du mouvement des Gilets jaunes. Celui-ci, né fin 2018 en réaction à la hausse de la fiscalité sur les carburants (Bourmeau 2019 ; Blavier 2021), est le plus souvent considéré dans le champ médiatique comme rural ou périurbain¹⁸⁶ bien qu'il lui arrive, plus rarement, d'être associé aux villes moyennes. Entre novembre 2018 et janvier 2021, le mouvement est ainsi évoqué à 28 reprises dans des articles consacrés à cette catégorie de villes dans les six principaux quotidiens nationaux (*Le Monde*, *Libération*, *Les Échos*, *Le Figaro*, *La Croix*, *Aujourd'hui en France*)¹⁸⁷, avec toutefois de fortes disparités entre ces différents médias. Les Gilets jaunes sont ainsi mentionnés à 14 reprises dans le quotidien *Libération*. La seule tribune du géographe Samuel Depraz, dans laquelle il avance que « le mouvement a mis en lumière de façon inédite des lieux voués à la relégation : ronds-points, zones périurbaines et villes moyennes en crise », concentre à elle seule 12 de ces 14 occurrences¹⁸⁸. Inversement, il n'en est jamais question en lien avec les villes moyennes dans les colonnes du quotidien *Le Parisien/Aujourd'hui en France* et le mouvement n'est évoqué qu'à deux reprises dans celles du *Figaro* lors d'une interview du maire (DVD) de Neuilly-sur-Seine, Jean-Christophe Fromantin, dans laquelle l'édile, à la tête d'un collectif de défense des villes moyennes¹⁸⁹, mêle « crise des périphéries », « villes moyennes » et « gilets jaunes »¹⁹⁰.

¹⁸⁰ « Le Rassemblement national conforte ses bastions et arrive en tête à Perpignan », *Le Monde*, 16 mars 2020.

¹⁸¹ « Le Rassemblement national portera ses efforts sur les petites ou moyennes villes abîmées », *Le Courrier des Maires*, 30 janvier 2020.

¹⁸² Voir par ex. : « Élections municipales 2020 : récit d'une campagne sous le signe du coronavirus », *Le Monde*, 26 juin 2020 ; « Un second tour marqué par l'abstention et l'ombre du Covid-19 », *La Croix*, 28 juin 2020.

¹⁸³ Voir par ex. : « Avec EELV, une vague verte historique déferle sur les grandes villes françaises », *Le Monde*, 29 juin 2020 ; « Vague verte et raz-de-marée abstentionniste », *La Croix*, 28 juin 2020.

¹⁸⁴ Voir par exemple : « Le municipalisme au pouvoir », *Le Monde*, 7 février 2020 ; « Municipalisme : place aux communes créatives », *Libération*, 18 février 2020.

¹⁸⁵ Voir par ex. : « LR et le PS ont profité de la prime aux sortants », *Les Échos*, 16 mars 2020 ; « Municipales : comment la prime aux maires sortants a sauvé « l'ancien monde » », *Le Figaro*, 17 mars 2020.

¹⁸⁶ Voir par ex. : « Gilets jaunes : ces Français si dépendants de leur voiture », *Les Échos*, 17 novembre 2018 ; « Derrière les « gilets jaunes », cette France des lotissements qui peine », *Le Figaro*, 27 novembre 2018.

¹⁸⁷ Recensement effectué à partir de la base de données d'informations *Europresse* et complété manuellement.

¹⁸⁸ « Les gilets jaunes refont la géographie de la France », *Libération*, 17 janvier 2019.

¹⁸⁹ Le collectif « villes moyennes » regroupe 193 élus, agents territoriaux, chefs d'entreprises et citoyens selon les informations communiquées sur son site internet (villesmoyennes.org). Celui-ci permet à Jean-Christophe Fromantin d'intervenir régulièrement dans le champ médiatique au sujet des villes moyennes et l'aide à se positionner dans le débat national.

¹⁹⁰ « Fromantin : « Les vrais pivots pour l'avenir, ce sont les villes moyennes ! », *Le Figaro*, 27 février 2020.

Le tournant commercial dans l'élaboration du « problème des villes moyennes »

Si, entre 2013 et 2015, les publications relatives aux villes moyennes, dans le champ médiatique, portent essentiellement sur des enjeux électoraux, la situation évolue à partir de 2016 avec la parution de l'article d'Oliver Razemon, « Centres-villes à vendre », dans les colonnes du *Monde*¹⁹¹ puis la publication de son livre-enquête sur la dévitalisation des centres des villes moyennes¹⁹². Si ces deux textes ne sont ni les premiers, ni les seuls à traiter de ce sujet, ils rencontrent toutefois un écho inédit¹⁹³. Dans cet essai, intitulé *Comment la France a tué ses villes* (2016), le journaliste revient sur ces communes « en déclin » qui parsèment l'Hexagone : de Poitiers (Vienne) à Hayange (Moselle), de Dunkerque (Nord) à Béziers (Hérault), en passant par Périgueux (Dordogne), Privas (Ardèche) ou Nevers (Nièvre). Il décrit la crise qui touche leurs centres-villes en insistant, comme à l'occasion du reportage réalisé pour *Le Monde* quelques mois plus tôt, sur la dégradation de l'offre commerciale :

« Dès que l'on sort des rues animées, les magasins abandonnés sont plus nombreux. Sur les rives de l'Aisne, l'ancienne salle des ventes ne fonctionne plus depuis longtemps. Elle fut un temps transformé en friperie, comme en atteste encore un panneau orange posé sur le fronton. Mais le magasin a lui aussi fermé et cherche un repreneur, signale un panneau posé sur la façade aveugle. » (p. 31).

« Au milieu de quelques boutiques condamnées, on discerne aujourd'hui des services dont personne n'a vraiment besoin tous les jours : agence immobilière, mutuelle, achat d'or, école de conduite, vente d'alarmes, pompes funèbres. La partie la plus animée de l'avenue propose tout au plus une ou deux épiceries ou boulangeries, quelques rares cafés-tabacs, des taxiphones, des coiffeurs, mais surtout des banques et des pizzas rapidement préparées. Le commerce de bouche est en danger. » (p. 54).

En se référant aux données de l'Insee, le journaliste souligne également qu'entre 1975 et 2007, près de 69 aires urbaines sur 354 ont perdu des habitants. Il rappelle que la décroissance démographique concerne, dans ce contexte, principalement des agglomérations de moins de 50 000

¹⁹¹ « Centres-villes à vendre », *op. cit.*

¹⁹² Pour une recension complète, se reporter à : Warnant A., « Comment la France a tué ses villes », *Fondation Jean-Jaurès*, 2017 (<https://www.jean-jaures.org/publication/comment-la-france-a-tue-ses-villes/>).

¹⁹³ Le quotidien *Le Parisien/Aujourd'hui en France* signale, par exemple, dès le 15 juillet 2014 la hausse de la vacance commerciale dans les villes moyennes dans un article intitulé : « Les villes moyennes sont les plus touchées ». À noter également, la publication en avril 2016 d'un essai du journaliste et romancier Vincent Noyoux, *Tour de France des villes inconnues*, qui relate douze courts récits de voyage dans des villes qui, à l'image de Vesoul (Haute-Saône), Guéret (Creuse) ou Vierzon (Cher), « ne font pas rêver mais gagnent à être connues » et la publication, quelques mois plus tard, de l'essai de la journaliste et reporter de guerre Anne Nivat, *Dans quelle France on vit*, dans lequel elle relate son « immersion » dans « cette France oubliée », celle des « cités n'excédant pas 50 000 habitants (...) vierges de toute couverture journalistique ».

habitants touchés par la désindustrialisation. Si le quart Nord-Est du pays, le pourtour du Massif Central, l'Auvergne, la Lorraine ou le Centre sont davantage touchés que le reste du territoire, aucune région, soutient-il, ne semble épargnée par le phénomène. Les causes qu'il identifie sont de deux ordres. Il s'agit, d'une part, du développement de la grande distribution, en périphérie, accusée de tuer les commerces de proximité situés en cœurs de villes – comme en atteste la couverture de l'ouvrage (Figure 10) – et, d'autre part, l'utilisation excessive de la voiture individuelle qui contribuerait à asphyxier les centres historiques.



Figure 10. Couverture du livre d'Olivier Razemon *Comment la France a tué ses villes*

Le rôle pionnier de la presse régionale et spécialisée dans la diffusion du problème

À sa sortie, l'essai retient l'attention du quotidien en ligne *Reporterre*¹⁹⁴ et du mensuel *Alternatives Economiques*¹⁹⁵ mais il n'est pas relayé par les principaux médias écrits du pays. Il attire, en revanche, l'attention de la presse régionale qui consacre, à son sujet, de nombreux articles, au gré des déplacements de son auteur¹⁹⁶. Celle-ci joue de la sorte un rôle important dans la diffusion du

¹⁹⁴ « Grande distribution et voiture individuelle : comment la France a tué ses villes », *Reporterre*, 12 octobre 2016.

¹⁹⁵ « Comment la France a tué ses villes par Olivier Razemon », *Alternatives Economiques*, décembre 2016.

¹⁹⁶ « Débat sur le commerce : centre-ville et périphérie, l'amour impossible », *Le Berry Républicain*, 17 novembre 2016 ; « Commerces vacants : Vierzon, une des villes les plus touchées de France », *Le Berry Républicain*, 19 novembre 2016 ; « Les centres-villes ferment boutique », *Le Parisien*, 9 mars 2017 ; « Peut-on redynamiser les villes ? Une question au cœur de la conférence de jeudi à la CCI », *Le Journal du Centre*, 2 mai 2017 ; « Olivier Razemon, en conférence à Nevers : "Il faut stopper la prolifération des zones" », *Le Journal du Centre*, 6 mai 2017 ; « Commerces. La dévitalisation des villes en question », *Le Télégramme*, 25 octobre 2017 ; « L'agoni des villes moyennes », *L'Est Républicain*, 26 octobre 2017 ; « Revitaliser les centres villes un travail d'orfèvre », *La Nouvelle République*, 12 novembre 2017 ; « Commerce : Olivier Razemon analyse la désertification des centres-villes », *Nord Éclair*, 19

« problème des villes moyennes » et dans le succès du livre qui s'écoule, au total, à près de 20 000 exemplaires¹⁹⁷. Un chiffre conséquent pour une petite maison d'édition indépendante et un auteur jusque-là largement méconnu du grand public. Ces publications, qui recourent abondamment au champ lexical de la mort et de la souffrance (« Pourquoi nos centres-villes se meurent ? », « L'agonie des villes moyennes », « Centres-villes en souffrance », « Une rencontre sur la mort des centres-villes », etc.), donnant le plus souvent une vision catastrophiste de la situation (Dormois & al. 2021), ont certainement contribué à faire de l'évolution du commerce un sujet central dans la mise à l'agenda médiatique des villes moyennes.

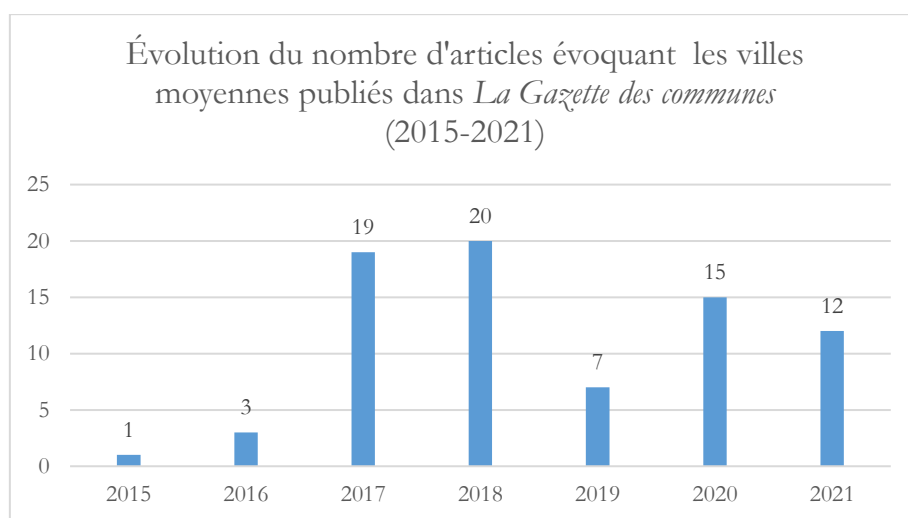


Figure 11. Publications relatives aux villes moyennes dans *La Gazette des communes* (2015-2021). Source : Europresse

La presse spécialisée, de son côté, a également participé à la construction et à la diffusion de ce problème. Le magazine *Urbislemag.fr*, édité par l'agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR), produit ainsi, en novembre 2016, une recension du livre d'Olivier Razemon en partenariat avec la *Fondation Bouygues Immobilier*¹⁹⁸, consultée plus de 400 000 fois¹⁹⁹. *Localtis*, *Le Courrier des Maires* et *La Gazette des communes* consacrent, de leur côté, de nombreux articles à la situation des villes moyennes. Ils dépeignent des villes « frappées au cœur »²⁰⁰, où domine « un

novembre 2017 ; « Pourquoi nos centres-villes se meurent-ils ? », *La Montagne*, 13 décembre 2017 ; « Le centre-ville désaffecté étudié à la loupe », *La Nouvelle République*, 22 janvier 2018 ; « Bagnols : entretien avec le journaliste Olivier Razemon sur le commerce en centre-ville », *Midi Libre*, 19 février 2018 ; « Olivier Razemon à Bagnols : des leviers pour aider le commerce de centre-ville », *Midi Libre*, 20 février 2018 ; « Le Mans. Une rencontre avec Olivier Razemon sur la mort des centres-villes », *Le Maine Libre*, 19 avril 2018 ; « Centres-villes en souffrance : Blois loin d'être une exception », *La Nouvelle République*, 2 juin 2018 ; « Villes moyennes : commerces fermés, logements inoccupés... et demain ? » *Le Télégramme*, 25 avril 2019.

¹⁹⁷ Estimation communiquée par l'auteur le 14 décembre 2021.

¹⁹⁸ « Comment la France a tué ses villes », *Urbislemag.fr*, 21 novembre 2016.

¹⁹⁹ Chiffre communiqué par Olivier Razemon le 16 décembre 2021.

²⁰⁰ « Ces villes moyennes frappées au cœur », *Localtis*, 18 mars 2016.

sentiment de déclin »²⁰¹, dans lesquelles la vacance commerciale « gagne toujours plus de terrain »²⁰² et constitue une « tendance lourde »²⁰³. L'exemple de *La Gazette des communes*, propriété du groupe *Infopro Digital*²⁰⁴, est significatif de cette mise à l'agenda des villes moyennes dans le champ médiatique. L'hebdomadaire spécialisé, diffusé chaque semaine à plus 35 000 exemplaires²⁰⁵, a ainsi consacré un nombre croissant d'articles relatifs aux villes moyennes entre janvier 2015 et décembre 2021 (77 au total) avec une évolution marquée entre 2016 (3) et 2017 (19) (*Figure 11*). Si, durant cette période, la question du commerce n'occulte pas les autres problématiques auxquelles sont confrontées les villes moyennes – de la gestion des rythmes scolaires²⁰⁶ à l'évolution de la fonction publique territoriale²⁰⁷ en passant par l'armement des policiers municipaux²⁰⁸ – elle occupe environ un tiers des publications relatives à ces villes entre janvier 2015 et décembre 2017 (7/24)²⁰⁹, jouant un rôle significatif dans l'élaboration du « problème des villes moyennes » sous l'angle de la dévitalisation commerciale de leurs centres-villes. Les mots-clés « commerce(s) », « commerçant(es) », « commerciale(s) » sont ainsi mobilisés, entre janvier 2015 et décembre 2021, à 340 reprises contre seulement 86 pour « logement(s) », « maison(s) » et « appartement(s) » et 70 pour « transport(s) », « train » et « mobilité(s) ».

Fidèle à sa ligne éditoriale, l'hebdomadaire insiste autant sur la dimension structurelle de la vacance commerciale (« aucune ville n'a réussi à inverser véritablement la tendance négative dans laquelle elle se situe en termes de vacance »), que sur la capacité des maires à changer la donne (« Les maires ont une responsabilité fondamentale sur l'avenir des centres-villes, ils doivent être totalement impliqués dans les projets de revitalisation »)²¹⁰. Il se fait ainsi le relais des « bonnes pratiques » déployées localement par les collectivités faisant face à une rétractation marquée de l'offre commerciale :

« Bourg-en-Bresse mène un plan de revitalisation de son centre-ville depuis 2010 (...). Dans le plan local d'urbanisme a ainsi été inscrite l'interdiction d'activités tertiaires sur certaines zones

²⁰¹ « Centre-ville : un sentiment de déclin dans les villes de moins de 100 000 habitants », *Localtis*, 09 juin 2016.

²⁰² « La vacance commerciale en centre-ville gagne toujours plus terrain », *La Gazette des communes*, 23 juin 2016.

²⁰³ « La vacance commerciale toujours plus importante partout, sur le territoire national », *Le Courrier des Maires*, 23 juin 2016.

²⁰⁴ La société est spécialisée dans la conception et l'édition de logiciels, l'organisation de salons professionnels et la publication de médias spécialisés. Elle organise chaque année le *Salon des Maires et des Collectivités Locales* (SMCL).

²⁰⁵ Chiffres communiqués par l'Alliance pour les Chiffres de la Presse et des Médias (ACPM) pour la période 2020-2021.

²⁰⁶ « Rythmes scolaires : le bilan des villes moyennes », *La Gazette des communes*, 5 juin 2015.

²⁰⁷ « Le manifeste de Villes de France pour bâtir la FPT de demain », *La Gazette des communes*, 8 novembre 2016.

²⁰⁸ « Portrait-robot des polices municipales dans les villes moyennes », *La Gazette des communes*, 10 janvier 2017.

²⁰⁹ « La vacance commerciale en centre-ville gagne toujours plus de terrain » (23 juin 2021) ; « La redynamisation des centres-villes, priorité des villes moyennes » (17 novembre 2016) ; « Redynamisation de centres-villes : des solutions existent » (1^{er} mars 2017) ; « La métamorphose des centres-villes est en route » (20 mars 2017) ; « Les propositions des managers des centres-villes pour revitaliser le commerce » (23 juin 2017) ; « Centres-villes en déclin : la malédiction des villes moyennes » (22 juillet 2017) ; « Centres-villes : la revitalisation commerciale à l'épreuve des faits » (20 septembre 2017).

²¹⁰ « La vacance commerciale en centre-ville gagne toujours plus de terrain », *La Gazette des communes*, 23 juin 2016.

du centre-ville, pour éviter les ruptures de linéaires commerciaux avec l'installation de banques, assurances... » (1^{er} mars 2017)

« Face au phénomène de vacance commerciale dans les centres-villes, qui a doublé en huit ans, les collectivités locales s'appuient sur des professionnels, des managers dont l'objectif est de développer le commerce et l'activité économique dans ces centres urbains » (23 juin 2017)

« Souffrant davantage d'excès que de manque de grandes surfaces, la ville de Châtellerault a, elle, usé de ses prérogatives. « Nous avons révisé notre PLU et nous avons interdit toute extension et création d'activité, n'autorisant que les renouvellement », a indiqué Maryse Lavrard, première adjointe au maire » (20 septembre 2017)

« La ville de Genk (65 000 habitants) en Belgique cible la préservation des commerces indépendants. Les chaînes commerciales sont interdites dans certaines rues. La municipalité adapte des espaces vacants du centre-ville en boutiques éphémères via un programme mis en place l'année dernière. En 2017, il a soutenu six porteurs de projet pour 120 000 euros de budget » (20 novembre 2017)

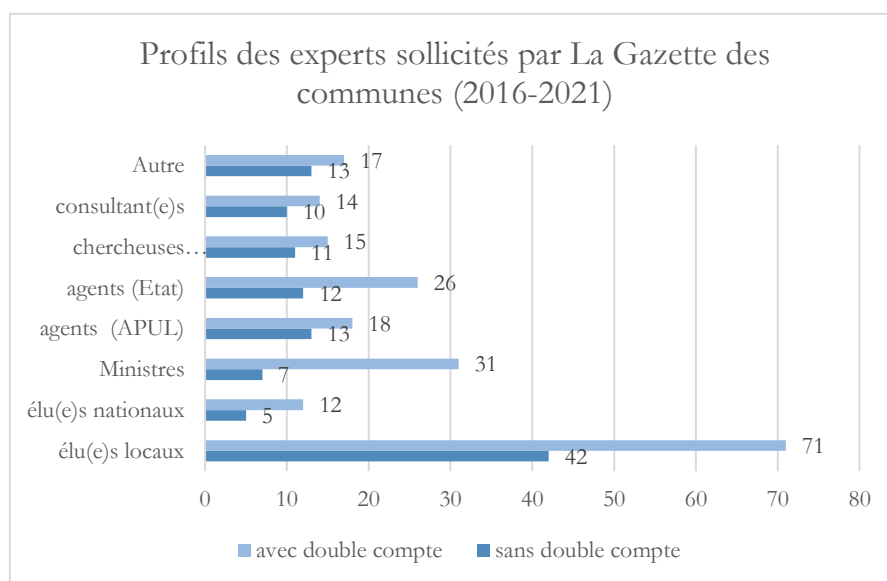


Figure 12. Profils des experts sollicités dans le cadre des articles relatifs aux villes moyennes publiés dans La Gazette des communes (2016-2021)

Ce traitement des villes moyennes, via la question commerciale²¹¹, tient aussi probablement aux profils des experts sollicités dans le cadre de ces articles (Figure 12). Les élus locaux et les agents qui exercent au sein d'administrations publiques locales (APUL)²¹² représentent, en effet, 55 des 113

²¹¹ Ce problème est d'ailleurs partagé avec les petites villes puisque le programme Petites Villes de Demain repose sur les mêmes constats des centres villes ou des bourgs désertés par le commerce.

²¹² Les administrations publiques locales (APUL) comprennent les collectivités locales (communes, groupements de communes à fiscalité propre, départements et régions) et les organismes divers d'administration locale (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, collèges, lycées, chambres consulaires, etc.)

personnalités interrogées. Compte tenu de leurs positions dans l'espace local, ces derniers entretiennent des liens directs avec les associations de commerçants qui forment bien souvent, à l'échelle d'une rue, d'un quartier, d'une commune ou d'une intercommunalité, des groupes d'intérêts influents (Cadiou 2015). Si les effectifs de ces organisations sont, généralement, limités à quelques dizaines de membres actifs, elles sont aussi, rappelle le politiste Stéphane Cadiou à partir du cas de Nice, « tendancielllement investies par des commerçants ancrés dans leur quartier, grâce à une lignée familiale et/ou en raison d'une clientèle plutôt locale » (2021). Des commerçants qui ont l'intime conviction que « les multiples interactions nouées, chaque jour, avec leur clientèle leur confèrent la possibilité de diffuser des informations auprès d'un public élargi et ainsi d'avoir une influence sur un scrutin électoral ». Un argument qui semble, ajoute encore le politiste, « intériorisé par les différents protagonistes de la représentation » (*Ibid.*). Les élus locaux, ainsi que les agents placés sous leurs responsabilités, se montrent ainsi particulièrement attentifs aux problématiques rencontrées par les commerçants et, dans l'ensemble, soucieux de relayer leurs doléances auprès de l'État et de ses représentants. Un exercice de plaidoirie qui passe notamment par des interventions répétées dans différents médias (locaux/nationaux, généralistes/spécialisés, écrits/radios/télés).

Quand la presse généraliste se fait l'écho du « problème des villes moyennes »

L'intérêt de la presse généraliste pour les villes moyennes diminue brièvement après les élections municipales de 2014. Le nombre de publications relatives à la catégorie est en forte baisse dans l'ensemble des grands quotidiens nationaux en 2015 (*Figure 13*). Seules deux exceptions subsistent : le quotidien catholique *La Croix* qui s'interroge, en juin, sur « l'avenir incertain des petites universités »²¹³ et le quotidien d'information économique et financière *Les Échos* qui revient, en septembre, sur ces villes qui « cherchent comment sortir de l'ombre des métropoles »²¹⁴. Les années qui suivent, entre 2016 et 2020, sont cependant marquées par un regain d'attention pour les villes moyennes dans les principaux médias écrits du pays. Des médias aussi divers qu'*Alternatives Économiques*, *Le Monde Diplomatique*, *Libération*, *La Croix* ou *l'Opinion*, iront même jusqu'à y consacrer

²¹³ « L'avenir incertain des petites universités », *La Croix*, 12 juin 2015.

²¹⁴ « Les villes moyennes cherchent comment sortir de l'ombre des métropoles », *Les Échos*, 28 septembre 2015 ; « Frédéric Santamaria : « Les villes moyennes doivent être en mesure de s'organiser entre elles pour faire le poids », *Les Échos*, 28 septembre 2015.

leur Une (Figure 14). *Le New York Times* lui-même s'intéresse en 2017 au cas d'Albi pour illustrer le « déclin des villes de province »²¹⁵, suscitant localement de vives polémiques²¹⁶.

Les articles traitant de la dévitalisation commerciale des centres-villes, sous l'influence probable de la presse régionale et spécialisée autant que du calendrier électoral, tendent alors à se substituer à ceux traitant de l'évolution politique de cette catégorie de villes. Franck Gintrand, consultant auprès des collectivités locales et délégué de l'*Institut des Territoires*, qui a contribué dès 2014 à la diffusion du « problème des villes moyennes » dans le champ médiatique à travers ses articles publiés dans le média en ligne *Slate* (voir introduction du chapitre) se voit ainsi confier, en 2017, une chronique mensuelle sur le site internet des *Échos* dans laquelle il traite principalement de la dévitalisation commerciale des villes moyennes.

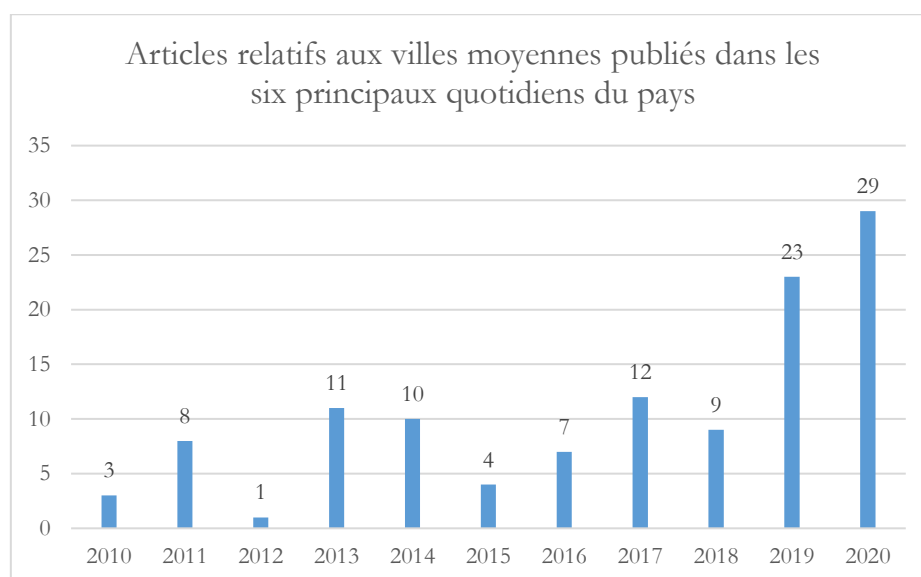


Figure 13. Publications relatives aux villes moyennes dans les six principaux quotidiens nationaux (2010-2020).

Une thématique qu'il aborde également dans un ouvrage publié en 2018 aux éditions *Thierry Souccar* intitulé *Le jour où les zones commerciales auront dévoré nos villes* dont le ton alarmiste et catastrophiste illustre la manière avec laquelle le « problème des villes moyennes » est le plus souvent abordé dans les médias :

« En 2018, la France affiche 2 000 hypermarchés et 10 000 supermarchés, soit 500 hypermarchés et 5 000 supermarchés de plus qu'en 2008, auxquels il faut ajouter plus de 800 centres commerciaux représentant 16 millions de mètres carrés et hébergeant 30 000 magasins,

²¹⁵ « As France's Towns Wither, Fears of a Decline in "Frenchness" », *The New York Times*, 28 février 2017.

²¹⁶ « Albi. Quand un article du *New York Times* énerve la mairie », *La Dépêche*, 4 mars 2017 ; « La ville d'Albi en colère après un article du *New York Times* », *Le Parisien*, 8 mars 2017 ; « Albi indignée par un article du *New York Times* sur le déclin des villes de province », *Le Figaro*, 8 mars 2017.

toutes ces surfaces étant majoritairement situées en périphérie des villes (...) Il faut ajouter la catastrophe que représente la dérégulation des implantations commerciales sur l'aménagement du territoire. Les paysages se sont enlaidis. La clientèle s'est détournée un peu plus des commerces de centres-villes. Dans une ultime réaction de désespoir, des communes remettent leur destin dans les mains de l'extrême droite (...) » (p. 10)



Figure 14. Unes de l'Opinion, d'Alternatives Économiques et du Monde Diplomatique.

L'exemple du *Monde* permet d'illustrer cette évolution. Ainsi, les mots-clés « vitrine(s) », « commerce(s) », « commerciale(s) » et « commerçant(es) » y sont utilisés à 92 reprises entre 2010 et 2020 alors qu'ils n'apparaissent que rarement au cours des deux décennies précédentes. L'usage du mot « crise » est stable sur la période, avec sept occurrences, mais l'emploi du qualificatif « en déclin », qui avait disparu entre 2000 et 2010, fait son retour avec 14 occurrences. Il est employé le plus souvent pour caractériser l'évolution des centres des villes moyennes et parfois, plus spécifiquement, celle des commerces qui y sont installés²¹⁷. Comme on l'observe dans la presse spécialisée, les questions liées au logement et à la mobilité, elles aussi traitées sous l'angle de la crise²¹⁸, ne sont pas pour autant oubliées. Les mots-clés associés aux déplacements, tels que « mobilité(s) », « transport(s) », « train(s) » et « TGV », apparaissent ainsi à 62 reprises contre

²¹⁷ Les mots-clés « centre(s)-ville(s) » et « cœur(s) de ville(s) » apparaissent à 39 reprises entre 2010 et 2020 en hausse de 92 % par rapport à la période précédente (2000-2010).

²¹⁸ Quelques exemples dans l'ensemble des quotidiens nationaux : « Quand les villes moyennes regardent passer les trains », *Le Figaro*, 9 mars 2016 ; « Les maires des villes moyennes dénoncent le désengagement de la SNCF », *Les Échos*, 9 mars 2016 ; « Des bus rapides mais coûteux et vides dans les villes moyennes », *Le Monde*, 1^{er} juin 2016 ; « Les villes moyennes refusent que le TGV les zappe », *Libération*, 10 novembre 2017 ; « Immobilier : pierre de contrastes », *Libération*, 5 octobre 2018.

seulement sept au cours de la décennie précédente. Ceux associés à l'habitat, tels que « logement(s) », « maison(s) » et « appartement(s) », même en forte baisse (- 23 occurrences), restent mobilisés à 17 reprises.

La France des villes moyennes

vue par Aujourd'hui en France, Le Figaro, Le Monde, Les Echos, Libération et La Croix entre 2013 et 2017

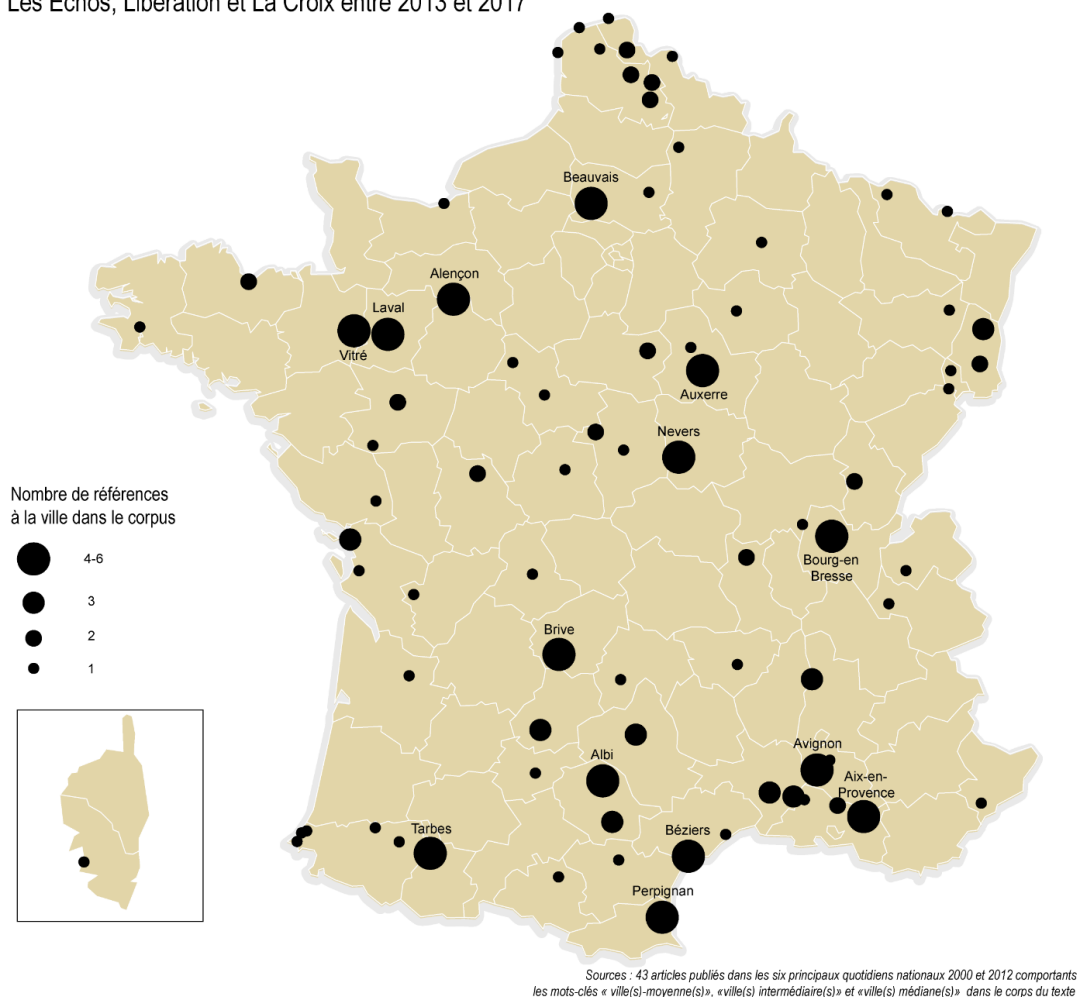


Figure 15. Géographie des villes moyennes de 2013 à 2017 dans les six principaux quotidiens nationaux

Dans ce cadre, on observe à nouveau une évolution sensible de la géographie des villes moyennes dans la presse écrite (Figure 15). Celles situées le long du pourtour méditerranéen, à l'image de Perpignan (Pyrénées-Orientales) ou Béziers (Hérault), figurent ainsi parmi les plus citées en raison des articles relatifs à la progression de l'extrême droite lors des élections municipales de 2014. C'est le cas, également, de plusieurs municipalités situées dans le Sud-Est (Avignon, Beaucaire, Nîmes) ou le Nord de la France (Hénin-Beaumont, Béthune, Arras). Celles du Centre, à l'image de Nevers (Nièvre), d'Auxerre (l'Yonne) ou de Vierzon (Cher), figurent également dans cette liste en raison des difficultés économiques, démographiques et sociales croissantes auxquelles elles sont confrontées. Vitré (Ille-et-Vilaine) et Laval (Mayenne), elles-aussi abondamment citées

au moment où émerge le « problème des villes moyennes » dans le champ médiatique, sont en revanche mentionnées à contre-emploi pour mieux signifier que certaines villes de la catégorie se portent bien. Beauvais, enfin, fait son entrée dans la géographie médiatique des villes moyennes en raison de l'élection de Caroline Cayeux, maire de la commune, à la présidence de la FMVM en 2014. À l'inverse, on observe la quasi-disparition des villes moyennes situées dans la région Grand-Est, pourtant elles-aussi en proie à des difficultés, et de celles situées le long des côtes bretonnes. Les villes moyennes localisées en région Normandie et celles situées dans la région Nouvelle-Aquitaine demeurent également sous-représentées.

C. Après la crise, une revanche très médiatique

En décembre 2017, l'annonce du ministre de la Cohésion des territoires, Jacques Mézard, au lendemain de la seconde *Conférence nationale des territoires* (CNT)²¹⁹, d'un plan gouvernemental pour la revitalisation des centres-villes, conduit cependant à une évolution sensible et rapide du traitement médiatique des villes moyennes. Baptisé *Action cœur de ville* (ACV), ce programme, sur lequel j'aurai l'occasion de revenir dans le cadre de mon chapitre 6, leur est en effet entièrement destiné comme l'indique l'édito, signé de la main du ministre, accompagnant le dossier de presse : « Les villes moyennes portent une grande partie de l'identité de notre pays (...). Dans le nouveau paysage territorial qui se façonne [elles] ont un rôle à jouer, en complémentarité des métropoles et des territoires ruraux (...). C'est ce rôle que le plan national "Action cœur de ville" permet de conforter et d'affirmer »²²⁰. À cette fin, le programme entend associer l'ensemble des parties prenantes (État et collectivités locales) dans le cadre de contrats qualifiés de « sur-mesure » afin que ces villes puissent avoir « les moyens de maîtriser leur destin »²²¹. Dans le détail, cela passe par le développement de tiers-lieux, d'espaces de coworking, la simplification des règles d'urbanisme pour attirer les grandes surfaces en centre-ville (ici associées à des « locomotives ») et par un accompagnement renforcé de ces collectivités via des financements ciblés (cinq milliards d'euros sur cinq ans) et la mise à disposition d'une ingénierie dédiée²²².

²¹⁹ Promesse de campagne, la *Conférence nationale des territoires* (CNT) réunit tous les six mois, sous la présidence du Premier ministre, des membres du gouvernement, des représentants du parlement, d'associations d'élus locaux, ainsi que des organismes de concertation et d'expérimentation, en vue de « lutter contre les fractures territoriales », de « donner aux collectivités plus de liberté », de « bâtir un pacte financier entre l'État et les collectivités » et d'« accompagner les transitions écologiques et numériques dans les territoires ». Voir : cohesion-territoires.gouv.fr/conference-nationale-des-territoires (consulté le 1^{er} février 2022).

²²⁰ Ministère de la Cohésion des territoires, *Action Cœur de Ville : Inventons les territoires de demain*. Dossier de présentation, 2017, 24 p.

²²¹ *Ibid.*

²²² *Ibid.*

Avant même qu'il ne soit officiellement annoncé, le plan fait l'objet de quelques articles dans la presse spécialisée. *La Gazette des communes* évoque ainsi, quelques jours avant son officialisation, la mise en place prochaine d'un « plan en faveur des villes moyennes » visant à « redynamiser les centres-villes autour du logement et des commerces »²²³. L'hebdomadaire rapporte également des propos tenus par Jacques Mézard, en novembre 2017, lors d'un déplacement à Beauvais (Oise) qui laissent peu de doute sur l'intention du gouvernement : « L'État veut donner un signal fort aux villes moyennes et leur dire qu'elles ne sont pas seules. Le dernier plan en leur faveur date de 1974 »²²⁴. Une information que reprendront la plupart des articles publiés par la suite²²⁵. Des actions visant à la réhabilitation des logements et la possibilité d'un moratoire sur l'implantation des centres commerciaux en périphérie – une idée finalement abandonnée – sont évoquées parmi les pistes étudiées. Dans ce contexte, l'officialisation du plan par le ministre de la Cohésion des territoires, le 15 décembre 2017, fait l'objet de nombreux articles dans la presse généraliste et spécialisée. *Le Monde* salut « l'objectif villes moyennes » du gouvernement²²⁶ tandis que *Localtis* consacre une longue analyse à ces mesures destinées à « revitaliser les centres-villes » et à « améliorer la qualité de vie »²²⁷.



Figure 16. Exemples de Unes publiées entre octobre 2020 et novembre 2021

²²³ « Le plan en faveur des villes moyennes devrait se déployer en 2018 », *La Gazette des communes*, 1^{er} décembre 2017.

²²⁴ « Un plan de relance pour les villes moyennes », *La Gazette des communes*, 8 décembre 2017.

²²⁵ « Le gouvernement lance un plan de revitalisation des villes moyennes », *Le Figaro*, 15 décembre 2017.

²²⁶ « L'État va mobiliser 5 milliards d'euros pour redynamiser les centres-villes », *Le Monde*, 15 décembre 2017.

²²⁷ « Jacques Mézard lance son plan "Action cœur de ville" », *Localtis*, 15 décembre 2017.

Les articles publiés au cours des mois suivants traduisent un changement de regard vis-à-vis des villes moyennes (*Figure 16*). C'est en particulier le cas dans la presse spécialisée qui s'intéresse de près au déploiement du plan. *La Gazette des communes* revient sur ces centres-villes qui redeviennent des lieux attractifs²²⁸, communique sur les « heureux bénéficiaires » du plan ACV²²⁹ et certifie que « l'innovation se joue [désormais] aussi dans les villes médianes »²³⁰. *Localtis* relaie une étude de l'association *Villes de France*, conduite en partenariat avec des grands groupes comme *Orange*, *Véolia* ou *Tactis*, qui insiste sur les atouts des villes moyennes en matière d'innovation : « Plus frugale, plus originale, mais moins transversale, c'est le constat final qui vient définir la spécificité de la ville moyenne intelligente »²³¹. Le média en ligne donne également la parole, à quelques mois d'intervalles, au maire de Libourne (Gironde), qui confie croire « au renouveau des villes moyennes à partir de leur identité »²³². L'interview de Nicolas Rio, consultant auprès des collectivités locales, dans laquelle il évoque « le risque (...) que ce plan produise des projets gadgets » et invite ces villes à « accepter d'être en "non-croissance" » semble, durant cette période, faire figure d'exception²³³.

Si l'évolution est plus tardive dans la presse généraliste, elle n'en est pas moins significative. *Libération* relaie ainsi, en février 2019, une enquête, réalisée pour le compte de l'association *Villes de France* (ex-FMVM), qui évoque la préférence des français pour « les communes de taille intermédiaire »²³⁴. Une information également commentée par le quotidien *Les Échos*²³⁵. *La Croix* s'intéresse pour sa part, en mars puis en avril 2019, à l'action de l'État en faveur des villes moyennes et souligne qu'elle leur offre la possibilité de « redresser la tête »²³⁶ tandis que *Le Figaro* revient, à peu près au même moment, sur ces « villes moyennes en mode reconquête »²³⁷. Le sujet intéresse également la presse outre-Manche où le *Guardian* titre à propos de Mulhouse : « *From bleak to bustling : how one French town solved its high street crisis* »²³⁸. Dans ce contexte, la crise sanitaire du Covid-19, d'abord perçue comme « une menace pour la dynamique des villes moyennes »²³⁹, est rapidement considérée comme une opportunité²⁴⁰ alors que les multiples confinements pousseraient les

²²⁸ « Quand le centre-ville redevient un lieu de commerce attractif », *La Gazette des communes*, 23 janvier 2018.

²²⁹ « Les heureux bénéficiaires du plan Cœur de ville dévoilés », *La Gazette des communes*, 27 mars 2018.

²³⁰ « Les villes moyennes se construisent un avenir », *La Gazette des communes*, 12 décembre 2018.

²³¹ « Smart cities : Pour Villes de France, les villes moyennes ont de l'intelligence à revendre », *Localtis*, 26 janvier 2018.

²³² « Philippe Buisson : "Je crois au renouveau des villes moyennes à partir de leur identité" », *Localtis*, 7 décembre 2018.

²³³ « Action cœur de ville : "Le risque est que ce plan produise des projets gadgets" », *La Gazette des communes*, 14 décembre 2018.

²³⁴ « Villes moyennes : le bonheur est dans la pref », *Libération*, 13 février 2019.

²³⁵ « Les Français préfèrent les villes moyennes », *Les Échos*, 27 juin 2019.

²³⁶ « Plan « Action cœur de ville » : L'État au chevet des villes moyennes », *La Croix*, 19 mars 2019 ; « Quand les « villes moyennes » redressent la tête », *La Croix*, 24 avril 2019.

²³⁷ « Les villes moyennes en mode reconquête », *Le Figaro*, 14 novembre 2019.

²³⁸ « From bleak to bustling: how one French town solved its high street crisis », *The Guardian*, 20 mai 2019.

²³⁹ « Le Covid-19 menace la dynamique des villes moyennes », *Les Échos*, 11 septembre 2019.

²⁴⁰ « Villes moyennes : l'attractivité comme antidote au Covid-19 », *Les Échos*, 5 novembre 2020 ; « En France, depuis la pandémie de Covid-19, les villes moyennes ont la côte », *Le Monde*, 8 juin 2021.

habitants des grandes métropoles à vouloir déménager « vers des villes moyennes ou les campagnes »²⁴¹. De nombreux articles et reportages sont alors consacrés à la « revanche » ou « reconquête » supposée des villes moyennes²⁴². Les Unes proposées par les hebdomadaires *L'Obs* et *Challenges*, en octobre 2020 et novembre 2021, à propos de ceux qui choisissent de « quitter les métropoles » pour habiter les villes moyennes dans lesquelles « il fait bon vivre »²⁴³, illustre le phénomène. S'il est plus difficile d'évaluer les contenus radiophoniques, on peut noter que *France Inter* consacre alors deux émissions, diffusées à des heures de grande écoute, à « la revanche des villes moyennes »²⁴⁴ et à « ces villes moyennes qui ont la cote »²⁴⁵, tandis que *France Culture* s'interroge sur la possibilité d'un « exode urbain post-Covid 19 » qui profiterait en particulier à ces territoires²⁴⁶. Dans ce cadre, « la redynamisation des centres urbains des villes moyennes figure plus que jamais en bonne place dans l'agenda gouvernemental », analyse *Les Échos*²⁴⁷ à l'annonce de la prolongation du plan ACV ; une manière de répondre selon *Localtis* à la colère de la « France périphérique »²⁴⁸. *La Croix* précise, à ce titre, que le gouvernement entend profiter de « l'exode urbain provoqué par la crise sanitaire » et de « l'attractivité retrouvée de ces villes » pour démontrer l'efficacité des actions engagées et justifier que celles-ci soient poursuivies au-delà de la date initialement fixée²⁴⁹. Si elle domine désormais le débat public, l'hypothèse d'un retour en grâce des villes moyennes soulève toutefois trois grandes questions.

- (1) D'abord, la notion d'« exode urbain » est-elle mobilisée à bon escient dans le champ médiatique ? En France, la notion est employée principalement pour désigner l'exode rural des années 1950 et 1960 dont les effets continuent de façonner notre société et nos imaginaires (Lévy & Lussault 2013). Depuis, en revanche, la tendance s'est inversée en raison de la dissociation croissante entre la localisation de la résidence et celle de l'activité professionnelle (Kayser 1989), rendue possible par la démocratisation de l'automobile, si bien que certains auteurs ont pu parler d'« exode urbain » dès la fin des années 2000 (Merlin 2009). Celui-ci sert, toutefois, à caractériser un renouveau des campagnes lié à la conjonction

²⁴¹ « Nous étions un peu à l'étroit », quand les Français délaissent les métropoles », *La Croix*, 8 juillet 2021.

²⁴² « Travail, logement : la revanche des villes moyennes », *Le Parisien/Aujourd'hui en France*, 17 novembre 2020 ; « Calme, coût de la vie, espace... Les villes moyennes tiennent leur revanche », *Le Monde*, 21 février 2021 ; La presse spécialisée n'est pas en reste : « Le retour en grâce des villes moyennes », *La Gazette des communes*, 20 janvier 2020 ; « La revanche des villes moyennes ? », *La Gazette des communes*, 16 juin 2020 ; « Villes moyennes : un regain d'attractivité à conforter », *Localtis*, 9 juillet 2021 ; « Les villes moyennes à nouveau dans la course », *La Gazette des communes*, 28 octobre 2021.

²⁴³ « Quitter les métropoles », *Le Nouvel Obs*, 29 octobre 2020 (n° 2922) ; « Spécial immobilier : Le grand changement », *Challenges*, 4 novembre 2021 (n° 717).

²⁴⁴ « La revanche des villes moyennes », *France Inter*, 14 mai 2020.

²⁴⁵ « Faut-il quitter les grandes villes », *France Inter*, 23 août 2021.

²⁴⁶ « Va-t-on vers un exode urbain ? », *France Culture*, 23 juillet 2020.

²⁴⁷ « Revitalisation : L'Etat maintient l'effort en faveur des villes moyennes », *Les Échos*, 6 septembre 2021.

²⁴⁸ « Action cœur de ville : l'exécutif se projette après 2022 », *Localtis*, 7 septembre 2021.

²⁴⁹ « Après Marseille, Emmanuel Macron en soutien des "villes moyennes" », *La Croix*, 7 septembre 2021.

de processus variés (périurbanisation, rurbanisation, néo-ruralisation, développement du tourisme) et non à évoquer un renouveau des villes moyennes (Pistre 2012). La notion d'« exode urbain » est donc, le plus souvent, improprement mobilisée dans le champ médiatique pour désigner ce qui s'apparenterait davantage à un « exode métropolitain ».

- (2) Ensuite, l'hypothèse d'un départ massif des grandes villes vers les villes petites et moyennes et les campagnes est-elle objectivable ? Dans l'attente de données consolidées, *France Stratégie* (2022) relève que la dynamique de l'emploi au cours des deux dernières années, contrairement à la décennie précédente, est en moyenne légèrement plus favorable dans les villes moyennes que dans les métropoles. Les économistes Olivier Bouba-Olga et Etienne Fouquerey (2022) constatent pour leur part, à l'aide des données relatives aux inscriptions scolaires de la rentrée 2021, une hausse significative des mobilités résidentielles des grandes villes vers des territoires de plus faibles densités. Cependant, rien n'indique à ce stade qu'il s'agisse d'un mouvement massif et durable ni que celui-ci profite de manière homogène à tous les territoires. Des inconnues subsistent sur l'évolution de la crise sanitaire, la nature des réponses adoptées pour l'endiguer et l'évolution de la situation économique.
- (3) Enfin, l'aspiration à vivre en dehors des grandes agglomérations urbaines exprimée par une part importante de la population est-elle nouvelle ? Cette idée, relayée par de nombreuses enquêtes d'opinion mentionnant, depuis la crise sanitaire, un désir profond à l'égard des villes petites et moyennes ainsi que des campagnes, mérite elle-aussi d'être relativisée. Certes, une étude conduite par les instituts *Kantar* et *Potloc* affirme que « 40 % des français envisagent de s'installer dans des villes de 20 000 à 100 000 habitants » en raison de leurs nombreux atouts : la tranquillité, la proximité avec la nature, le coût de la vie accessible ou les logements plus spacieux²⁵⁰. Il convient, néanmoins, de ne « pas mésestimer le coût du changement et le hiatus important entre les désirs et la réalité » (Depraz 2021). Rappelons ainsi que les résultats des enquêtes d'opinion produites ces dernières décennies sont relativement stables. À titre d'exemple, un sondage publié en 1963 par l'IFOP indiquait déjà que 63 % des répondants déclaraient leur aversion pour les métropoles régionales de plus d'un million d'habitant (Lajugie 1974) sans que cela ne se traduise, dans les décennies suivantes, par une dynamique favorable aux villes moyennes.

²⁵⁰ « Les perceptions des villes moyennes par les Français : les résultats d'un sondage d'opinion inédit », *La Fabrique de la Cité*, 26 novembre 2020.

III. Conclusion du chapitre

Ce chapitre avait pour vocation d'interroger l'émergence des villes moyennes dans le champ médiatique. Celui-ci visait également, à l'aide d'un important corpus de presse, à éclairer la manière avec laquelle ces dernières ont été récemment remises à l'agenda sous la forme d'un problème public. J'ai montré que la catégorie apparaît pour la première fois dans *Le Monde* au début des années 1960 mais qu'il faut attendre le milieu des années 1970 pour qu'elle émerge véritablement en lien avec la mise en place d'une politique dédiée. À la fin des années 1980, la fondation de la FMVM confère à nouveau une forte visibilité aux villes moyennes dans les médias. L'association contribue alors, par ses multiples activités, à légitimer l'idée dans le débat public qu'il s'agit-là d'une catégorie homogène et cohérente. Les années 2000 marquent, dans ce contexte, une nouvelle étape dans la médiatisation des villes moyennes. Certaines sont, en effet, fragilisées par la montée de la vacance résidentielle et la réorganisation des administrations publiques, qui s'ajoutent à des problèmes plus anciens liés à l'étalement urbain et la désindustrialisation. Il faut néanmoins attendre les élections municipales de 2014, puis la publication de données relatives à la vacance commerciale l'année suivante²⁵¹, pour que le « problème des villes moyennes » s'impose réellement dans le champ médiatique. La séquence des municipales fait ainsi office « d'événement focalisant » (Kingdon 1984), en raison des inquiétudes suscitées par la montée du FN, tandis que les chiffres délivrés par *Procos*, repris par des journalistes et essayistes, contribue à légitimer et publiciser le problème. En effet, comme le fait remarquer Patrick Hassenteufel : « Les données quantitatives permettent (...) de mettre en scène l'urgence du problème en faisant office de preuve de son extension et de son aggravation » (2021 : 116). La période est également caractérisée par la montée des discours relatifs à la fracture territoriale articulés, dans le champ médiatique, autour de l'opposition, entre la France périphérique et celle des métropoles. Bien que binaire et caricaturale, celle-ci offre un terreau favorable à la prise en compte des difficultés que rencontrent les villes moyennes. Au total, on retrouve ici les trois grands principes de sélection des problèmes publics, identifiés par Stephen Hilgartner et Charles Bosk, qui permettent à certains d'entre eux d'émerger et d'autres non : l'intensité dramatique, la nouveauté et l'adéquation aux valeurs dominantes (1988 : 23-47).

Au-delà de la manière dont a émergé le « problème des villes moyennes » dans le champ médiatique, l'analyse des articles exposée dans ce chapitre conduit, plus largement, à formuler trois remarques. (1) On note, d'abord, une forme de confusion dans l'utilisation de la catégorie. Les

²⁵¹ « 2014 : un ralentissement confirmé de la production de surfaces commerciales », *Procos* [information presse], 15 janvier 2015.

seuils démographiques utilisés pour désigner les villes moyennes varient ainsi, comme nous l'avons vu, d'un article à l'autre, parfois considérablement, indépendamment de la période étudiée. Si le seuil de 20 000 à 100 000 habitants, qui fut établi par la FMVM dans les années 1990, est celui que l'on retrouve le plus fréquemment dans les médias – preuve de la perméabilité des champs médiatique et politique – d'autres fourchettes sont également mobilisées²⁵² sans, généralement, que les échelles auxquelles elles s'appliquent ne soient précisées. Certaines communes, à l'image de Brest ou Clermont-Ferrand, sont ainsi régulièrement présentées comme « moyennes » au même titre que des villes comptant, parfois, seulement quelques milliers d'habitants. (2) On remarque, ensuite, que le traitement médiatique des villes moyennes, semble obéir à des modes qui ne sont pas toujours corrélées à la réalité des territoires concernés. Ainsi, comme je l'ai montré, la période 2013-2017 est dominée par une vision misérabiliste des villes moyennes quand la période 2017-2021 est dominée par l'idée d'une « revanche » de ces dernières. Pourtant, entre les deux, rien ne semble justifier *a priori* un tel revirement : le plan ACV et la crise sanitaire de la Covid-19 étant encore trop récent pour en mesurer précisément les effets. Ce traitement contribue à donner dans le débat public une représentation caricaturale qui force l'homogénéité de la catégorie. (3) Enfin, on peut supposer que le traitement médiatique des villes moyennes n'est pas sans conséquence sur l'agenda des politiques publiques. La manière dont sont présentés ces espaces a pu contribuer à « imposer une lecture spatiale et culturaliste du "problème des villes moyennes" » en masquant « les ressorts proprement sociaux du phénomène » (Guéraud 2018). Si le processus n'est pas nouveau (Tissot & Poupeau 2005)²⁵³, le programme *Action cœur de ville*, comme le *programme national de renouvellement urbain* (PNRU) avant lui, témoigne de la spatialisation croissante des problèmes sociaux (Martinez & Warnant 2021). Ainsi, comme le note Élie Guéraud dans sa thèse (2018), pas un seul des cinq axes de travail présentés dans le dossier de presse accompagnant le plan, rédigé par le ministère de la Cohésion des territoires, ne concerne les habitants « déjà-là » et les dynamiques sociales qui peuvent les concerner (précarisation de l'emploi, chômage, difficultés à se faire soigner, etc.). « Il est au contraire question de "réhabilitation (...) de l'habitat en centre-ville", de "favoriser le développement commercial", ou encore de "mettre en valeur les formes urbaines", comme si seules les manifestations matérielles du déclin des villes moyennes se devaient d'être corrigées, plutôt que d'agir sur les processus sociaux qui les engendrent » (Guéraud 2018).

Il ne faudrait pas en conclure, pour autant, que l'agenda politique est exclusivement déterminé par les médias. Cette influence, d'une part, peut être réciproque et, d'autre part, les acteurs

²⁵² Ces fourchettes peuvent être plus larges (9 000-100 000 habitants ; 20 000-350 000 habitants ; 50 000-250 000 habitants) ou plus restreintes (10 000-30 000 habitants ; 15 000-60 000 habitants ; 20 000-50 000 habitants).

²⁵³ Dès 2005, Sylvie Tissot et Franck Poupeau regrettent ainsi que « la question de la pauvreté semble ne plus pouvoir se dire, se décrire et se discuter autrement que dans un registre spatial et à l'aide de catégories territoriales ».

politiques ont une capacité de sélection des problèmes (Van Aelst & Walgrave 2016 : 174). Ainsi, note Erik Neveu, si « les mythologies journalistes » invitent à penser les médias comme des hérauts efficaces des problèmes publics, « les problèmes qu'ils valorisent, martèlent parfois, sont rarement issus d'un processus autonome de sélection » (2015 : 88). Les médias influencent, en effet, davantage l'agenda symbolique (les discours politiques) que l'agenda substantiel (les mesures de politiques publiques) (Hassenteufel 2021). Cela explique notamment la dissociation récente entre l'agenda médiatique, traversé par l'idée d'une revanche des villes moyennes, et l'agenda des politiques publiques, marqué par la prolongation du plan qui leur est destiné. Dans ce contexte, la contribution des médias à l'élaboration du « problème des villes moyennes », bien que réelle, doit être relativisée et mise en perspective avec la contribution d'autres champs. C'est ce à quoi je vais m'employer désormais en revenant, dans le cadre du chapitre suivant, sur la place donnée aux villes moyennes en décroissance dans la recherche urbaine.

CHAPITRE 2

COMMENT LA RECHERCHE URBAINE APPRÉHENDÉ LE PROBLÈME DES VILLES MOYENNES

Le 18 mai 1973, devant la représentation nationale, René Feït, député républicain indépendant du *Jura*, aujourd'hui plus connu pour ses positions très fermes à l'encontre de l'avortement²⁵⁴, intervient au sujet des villes moyennes devenues selon lui, ces dernières années, un « leitmotiv en matière de politique urbaine et d'aménagement de l'espace français ». Il affirme à la suite de la déclaration du ministre de l'aménagement du territoire, Olivier Guichard, qu'« après les métropoles d'équilibre, après les villes nouvelles, les villes moyennes pourraient être la panacée aux maux de la civilisation urbaine, au gigantisme qui gagne les grandes cités »²⁵⁵. Après *Paris et le désert français*, la crainte qu'un déséquilibre de nature homothétique ne puisse se manifester à l'échelle des régions alimente, chez les élus locaux et nationaux, de fortes attentes à l'égard des villes moyennes désormais considérées comme présentant de notables avantages : vie plus calme, proximité entre lieu de travail et lieu de résidence, proximité de la campagne, possibilité de nouer des liens de voisinage plus forts, relations au travail plus apaisées. Loin d'être isolées, ces représentations idéalisées de la ville moyenne tendent à cette époque à s'imposer dans le champ politique, jusqu'au plus haut sommet de l'État. Ainsi, dans une allocution prononcée à Rodez²⁵⁶, en novembre 1979, le président de la République, Valérie Giscard d'Estaing, revendique son attachement aux villes

²⁵⁴ Hostile à la loi sur l'interruption volontaire de grossesse présentée par Simone Veil, il n'hésite pas à évoquer, lors des débats à l'Assemblée nationale, une loi qui « ferait chaque année deux fois plus de victimes que la bombe d'Hiroshima ».

²⁵⁵ Compte rendu intégral de la 1^{ère} séance du vendredi 18 mai 1973 à l'Assemblée nationale publié au *Journal Officiel* : <https://archives.assemblee-nationale.fr/5/cri/1972-1973-ordinaire2/024.pdf>.

²⁵⁶ Pour mémoire, Rodez a été la première commune à passer avec l'État un contrat de ville moyenne. Valérie Giscard d'Estaing raconte à ce propos : « A Rodez, il faut enfin rendre l'hommage dû à l'une des premières villes moyennes de France, à la première ville moyenne de France. Il y a en effet six ans, sur votre initiative, Rodez a été la première commune à passer avec l'État un contrat de ville moyenne. Les sceptiques n'y ont pas cru et ce contrat vous a permis, messieurs les maires, de mener une politique efficace de reconquête du centre-ville (...) qui [peut] être [citée] en exemple dans toute la France ».

moyennes dans lesquelles il voit « la grande chance de la France, à la recherche d'un nouveau modèle de croissance et de meilleures conditions de vie »²⁵⁷.

Née dans ces années 1970, en réaction à l'échec relatif des métropoles d'équilibre et de la décentralisation industrielle, le mythe de la ville moyenne où il fait bon vivre, garante d'un équilibre personnel et collectif, largement relayée dans le champ médiatique (chapitre 1), perdure dans les décennies qui suivent à travers les discours des principaux responsables politiques. « Caduc est donc désormais le traditionnel jugement porté sur les villes balzaciennes où l'on voit "la jeunesse (...) se consumer", comme disait Lamartine en faisant référence à sa ville natale » (Commerçon 1988). Ces dernières années, en dépit des difficultés rencontrées par certaines d'entre elles, les villes moyennes restent parées de toutes les vertus dans le champ politique. Un sentiment renforcé notamment par la crise sanitaire de la Covid-19 et les confinements qui en ont résulté. Jean Castex, alors Premier ministre, déclare ainsi, en juillet 2021, que « face à l'expérience des confinements, parfois vécus douloureusement », les « atouts de ces villes dites moyennes, entre autres le dynamisme, les logements abordables, la qualité des équipements ou encore la proximité avec la nature », et « la recherche d'un certain équilibre », vont « sans doute achever de s'imposer comme une évidence »²⁵⁸. Une conviction partagée par le président de la République, Emmanuel Macron, qui, en clôture des quatrièmes rencontres nationales *Action Cœur de Ville* (ACV) organisées à Paris en septembre 2021, dit voir dans ces villes des « sources de promesses profondes » qui formeraient « la trame sensible de notre nation »²⁵⁹.

La recherche a pourtant, depuis longtemps, nuancé cette image d'Épinal de la ville moyenne où le cadre de vie est présenté à la fois comme une chance et comme un objectif (Toinard 1996). Dès 1977, Michel Michel dévoile le mythe derrière le récit dans les *Annales de Géographie*. Il rappelle que la notion renvoie, d'une part, à « une image, unique et stéréotypée, issue de représentations héritées, fondée sur des apparences, sur des sentiments, ou sur des vues folkloriques ou partielles, voilant des aspirations passéistes sous des thèmes à la mode » et masque, d'autre part, une réalité extrêmement diversifiée. Censées représenter le cadre de vie idéal et constituer le ferment nécessaire à la croissance économique, les villes moyennes dévoilent en même temps, selon Nicole

²⁵⁷ Allocution prononcée par Valéry Giscard d'Estaing à l'Hôtel de Ville de Rodez, au cours de son voyage dans la région Midi-Pyrénées, le vendredi 16 novembre 1979. Texte intégral : <https://www.vie-publique.fr/discours/133388-allocation-prononcee-par-m-valery-giscard-destaing-lhotel-de-ville>.

²⁵⁸ Déclaration de Jean Castex, Premier ministre, sur l'attractivité des villes dites moyennes, le « réarmement de l'État départemental », le programme *Action Cœur de Ville* (ACV) et le plan de relance, à Blois (Loir-et-Cher) le 8 juillet 2021 lors du congrès de Villes de France. Texte intégral : <https://www.vie-publique.fr/discours/280896-jean-castex-08072021-villes-moyennes-action-coeur-de-ville-plan-relance>.

²⁵⁹ Déclaration d'Emmanuel Macron, président de la République, sur le programme *Action Cœur de Ville* (ACV) en faveur de la revitalisation des villes moyennes, à Paris le 7 septembre 2021 en clôture des quatrièmes rencontres nationales ACV. Texte intégral : <https://www.vie-publique.fr/discours/281453-emmanuel-macron-07092021-action-coeur-de-ville>.

Commerçon (1988), « leurs multiples problèmes liés à la fois à l'abandon des centres et à l'hyperdéveloppement des périphéries, sans que la qualité de la vie soit en l'un ou l'autre point conforme à l'image officielle que l'on veut bien donner d'elle ». Disposant, par rapport aux journalistes, aux politiques ou aux citoyens ordinaires, « du temps disponible et de la compétence acquise pour mener des enquêtes de terrain et trouver des éléments de comparaison, réunir des informations et soupeser des propositions et (...) risquer un diagnostic, sinon un pronostic, qui se distancie des versions des acteurs eux-mêmes » (Cefaï 1996), les chercheurs en sciences sociales, à rebours des représentations médiatiques et politiques, insistent de ce fait, depuis l'émergence de la notion, sur son caractère artificiel et sur la grande hétérogénéité des villes qu'elle sert à désigner.

Après avoir montré comment la ville moyenne a été appréhendée dans le champ médiatique en soulignant, d'une part, la confusion qui entoure sa définition, et, d'autre part, la manière dont le traitement homogénéisant qui en est fait contribue à imposer, dans le débat public, « une lecture spatiale et culturaliste du problème » qui lui est associé (Guéraud 2018) (chapitre 1), je chercherai à comprendre, à présent, quel rôle a joué la recherche urbaine dans l'élaboration et la mise à l'agenda du « problème des villes moyennes ». J'ai donc choisi de dissocier l'étude des champs médiatique et scientifique afin d'éclairer, de façon distincte, la manière dont ils influencent l'agenda symbolique (les discours) et l'agenda substantiel (les mesures) des politiques publiques. La recherche urbaine peut être définie comme l'ensemble des travaux conduits au sein de différentes disciplines (urbanisme, géographie, aménagement, science politique, sociologie, économie, etc.) qui s'intéressent aux dynamiques et aux caractéristiques des villes, ainsi qu'aux interactions entre les individus et les espaces urbains. Elle renvoie ici à deux champs distincts : le champ de la recherche urbaine académique d'un côté, considéré comme relativement autonome, et le champ de la recherche appliquée de l'autre, portée par la commande publique. Si cette division s'avère, comme on le verra, en partie artificielle elle permet de mieux comprendre la manière dont le politique a pu influencer la recherche urbaine et inversement. À ce propos, bien que ce ne soit pas son objet premier, ce chapitre accorde, plus encore que le précédent, une place importante au traitement de la ville moyenne dans le champ politique. Cela tient principalement au lien très fort qui existe entre l'évolution des politiques d'aménagement du territoire d'une part, et l'évolution de la recherche urbaine d'autre part. J'ai ainsi jugé nécessaire de contextualiser certains travaux en revenant sur les politiques publiques mises en œuvre parallèlement.

Que nous enseigne, dans ce contexte, l'émergence des villes moyennes dans le champ scientifique à différentes reprises au cours des cinq dernières décennies ? Celle-ci précède-t-elle oui ou non l'intérêt du politique pour la catégorie ? Comment le sens associé à la notion a-t-il évolué au cours du temps ? Quelle est l'influence de ces mises à l'agenda scientifique sur le traitement

médiatique et politique de la catégorie ? De quelle manière et selon quelle temporalité la recherche urbaine a-t-elle participé à l'élaboration puis à la diffusion du « problème des villes moyennes » dans les années 1970 et 2010 ? Quels sont les acteurs et les institutions engagés dans le cadre ce processus ? Quel rôle joue la commande publique ? Quelles sont les disciplines impliquées ? Quels liens existent-ils enfin en la matière, entre la recherche appliquée – entendue ici comme la recherche produite par des institutions publiques en dehors des établissements de l'enseignement supérieur – et la recherche universitaire ?

Ce chapitre reviendra, d'abord, sur la naissance de la ville moyenne dans la recherche urbaine. Je montrerai, d'une part, que la sociologie américaine, et en particulier l'enquête des Lynd sur la ville de Muncie aux États-Unis, a pu jouer un rôle important dans la mise à l'agenda de la ville moyenne au sein de la sociologie urbaine française après-guerre à travers, notamment, les travaux conduits au sein du *Centre d'Études Sociologiques* (CES). Je montrerai, d'autre part, comment, sous l'effet de ces recherches, de l'amélioration des données statistiques disponibles et du développement des politiques d'aménagement du territoire, la géographie s'est peu à peu saisie du sujet au tournant des années 1960 dans le cadre, majoritairement, d'études quantitatives cherchant à hiérarchiser le système urbain. Ce chapitre reviendra, ensuite, sur la démocratisation, à partir des années 1970, de la ville moyenne comme objet d'étude au sein de la recherche urbaine. Je fais ici l'hypothèse que celle-ci doit beaucoup à l'évolution de l'aménagement du territoire et au développement de la commande publique. Je montrerai, d'une part, comment l'évolution des politiques d'aménagement du territoire profite à cette époque aux villes moyennes à travers la mise en place d'un programme d'État dédié. Je donnerai à voir, d'autre part, comment, du début des années 1970 à la fin des années 1990, ce changement a pu contribuer à nourrir un intérêt durable de la recherche urbaine pour la catégorie et comment, en retour, ces travaux ont pu alimenter ce changement. Ce chapitre reviendra, enfin, sur la manière avec laquelle les travaux relatifs à la décroissance urbaine ont permis, au cours de la dernière décennie, de renouveler l'étude des villes moyennes et contribuer à l'identification du « problème public » les concernant. Je tâcherai de montrer, d'une part, comment sont nés les travaux sur les *shrinking cities* et comment ceux-ci se sont internationalisés et développés au tournant des années 2000. Je donnerai à voir, ensuite, comment s'est opéré, dans les années 2010, un croisement entre les travaux portant sur la décroissance urbaine et ceux portant sur les villes moyennes, en revenant sur la manière avec laquelle ces derniers ont été (ou non) relayés dans les champs médiatique et politique.

I. L'intérêt ancien de la recherche urbaine pour les villes moyennes

« Il existe, en France en particulier, une tradition d'étude des villes moyennes, au sein des différentes disciplines des sciences sociales », affirme Christophe Demazière dans un texte publié en 2014 dans la revue *Métropolitiques*. De fait, en sondant l'emploi des expressions « ville(s) moyenne(s) » et « ville(s) intermédiaire(s) » dans différents moteurs de recherche (*Cairn*, *Persée*, *revue.org*)²⁶⁰, Solène Gaudin a pu montrer que plusieurs centaines d'articles se référant explicitement à la catégorie ont été publiés dans différentes revues académiques depuis les années 1920. Je montrerai, à travers ce chapitre, comment la notion a pu évoluer au cours du temps et comment celle-ci a fait son apparition en géographie en lien avec les réflexions engagées dans d'autres disciplines (la sociologie, la science politique, l'histoire, l'économie) et d'autres champs (médiatique et institutionnel). À cette fin, je mobiliserai un ensemble de plusieurs dizaines d'articles relatifs aux villes moyennes publiés depuis le début du XX^{ème} siècle en géographie, en urbanisme, en aménagement, mais également en sociologie, en histoire et en science politique, principalement collectés sur les portails *Cairn*, *Persée*, *OpenEdition Journals* et *JSTOR*²⁶¹. J'utiliserai, en outre, des archives issues de la presse écrite – en particulier du quotidien *Le Monde* – ainsi que des fonds de l'Assemblée nationale et du Sénat. L'analyse des débats et des travaux parlementaires peut en effet s'avérer féconde pour comprendre l'évolution des politiques d'aménagement du territoire en France et, par extension, la manière avec laquelle certains chercheurs ont été associés à son élaboration.

Cette première partie de chapitre reviendra, d'une part, sur le transfert de la notion de « ville moyenne », dans les années 1950, de la sociologie urbaine américaine vers la sociologie urbaine française. Elle reviendra, d'autre part, sur l'appropriation croissante de la notion par les géographes, au cours des décennies suivantes, sous l'effet conjugué du développement des politiques d'aménagement du territoire et des nombreuses tentatives de hiérarchisation du système urbain français facilitées par l'amélioration des sources statistiques.

²⁶⁰ Née en 1999, le portail *revue.org* est devenu en 2017 *OpenEdition Journals*.

²⁶¹ Fondé en 1995, JSTOR (contraction de *Journal Storage*) est à la fois un système d'archivage en ligne de publications universitaires et scientifiques et une bibliothèque numérique¹ payante. F

A. Les travaux pionniers de la sociologie urbaine : de Middletown à la ville moyenne

Au début des années 1920, Robert Staughton Lynd (1892-1970) et Helen Merrell Lynd (1896-1982), respectivement diplômé de théologie et d'histoire des idées, ont voulu comprendre l'évolution de la société américaine, sous l'effet de la révolution industrielle, à partir de l'étude d'une ville « aussi représentative que possible ». Deux considérations principales les conduisent à se tourner vers Muncie, une commune de 38 000 habitants, située dans l'Indiana à 100 kilomètres au Nord d'Indianapolis et à plus de 350 kilomètres au Sud-Est de Chicago. Sa composition sociale est jugée conforme à celle de la société américaine et sa taille suffisamment restreinte pour qu'il soit possible d'y mener une étude globale. Muncie présente, en outre, d'autres caractéristiques qui ont poussé le couple Lynd à s'y intéresser : un climat tempéré, une croissance soutenue, un tissu industriel moderne et diversifié, une vie culturelle riche et l'absence de particularités exceptionnelles ou de problèmes locaux aigus. Les auteurs désiraient également une ville du *Midwest*, région considérée comme un « dénominateur commun de l'Amérique » (« Two streams of colonists met in this middle region of the *United States* »), qui soit aussi autonome que possible et qui comprenne une petite minorité d'individus nés à l'étranger. Sélectionnée à la lumière de ces critères, parmi 143 communes de 25 000 à 50 000 habitants, Muncie est ainsi l'objet d'une vaste enquête, entre janvier 1924 et juin 1925, financée par l'*Institute of Social and Religious Research*²⁶². Elle aboutit en 1929 à la publication de *Middletown : A Study in Contemporary American Culture* aux éditions *Harcourt, Brace and Company* (Figure 1). La municipalité est ainsi rebaptisée pour mieux souligner son caractère « représentatif » des villes nord-américaines²⁶³ :

« The city will be called Middletown. A community as small as thirty-odd thousand affords at best about as much privacy as Irvin Cobb²⁶⁴'s celebrated goldfish enjoyed, and it has not seemed desirable to increase this high visibility in the discussion of local conditions by singling

²⁶² Le sociologue américain Jesse Frederick Steiner précise dans une recension du livre, réalisée en 1929 pour la revue *Social Service Review*, que l'Institut, financée par l'industriel et milliardaire John Davison Rockefeller (1839-1937), a réalisé plusieurs études comparables sur d'autres « communautés américaines ». Celles-ci portent plus particulièrement sur les pratiques religieuses mais les Lynd ont voulu élargir leurs investigations à l'ensemble des activités de la vie sociale. Cela leur vaudra, d'ailleurs, quelques démêlés avec les commanditaires de l'étude comme en témoigne leur fils, Staughton Lynd, dans une interview non-datée accordée au *Public Broadcasting Service* (PBS). Voir : <http://www.pbs.org/fmc/segments/progseg4.htm> (consulté le 13 février 2021). C'est aussi la raison pour laquelle, rapporte l'historien Charles Harvey dans la revue *Indiana Magazine of History* (1983 : 352), l'Institut préféra, finalement, ne pas en publier les résultats.

²⁶³ Les Lynd préviennent toutefois : « A typical city, strictly speaking, does not exist, but the city studied was selected as having many features common to a wide group of communities » (p. 3). À noter également que les deux auteurs considèrent *Muncie* comme une petite ville et non comme une ville moyenne contrairement à ce que l'appellation *Middletown* pourrait laisser entendre : « The aim of the field investigation recorded in the following pages was to study synchronously the interwoven trends that are the life of a small American city » (*Ibid.*).

²⁶⁴ Écrivain, scénariste et acteur américain (1876-1944).

out the city by its actual name (...) But although it was its characteristic rather than its exceptional features which led to the selection of Middletown, no claim is made that it is a "typical" city, and the findings of this study can, naturally, only with caution be applied to other cities or to American life in general. » (Lynd & Lynd 1929 : 7-10)

Les Lynd sont accompagnés dans cette aventure par l'économiste américaine Faith Moors Williams (1893-1958), qui vient de soutenir une thèse à l'*Université de Columbia* consacrée à l'industrie agroalimentaire dans les environs de New York (1924), ainsi que par deux assistantes de recherche : Dorothea Davis et Frances Flournoy. Influencés par les concepts et les méthodes développés en anthropologie culturelle par des auteurs comme Clark Wissler (1870-1947), qui signe la préface de l'ouvrage, William Halse Rivers (1864-1922), à qui ils empruntent la division de l'organisation sociale en six activités distinctes²⁶⁵, ou Bronislaw Malinowski (1884-1942), précurseur de l'observation participante et l'un des pères de l'ethnologie moderne, les Lynd optent pour une approche globale du système social local (Tiévant 1983 : 245-246). Le petit groupe choisi ainsi de résider à Muncie le temps de l'enquête. Ils se font des amis, créent des liens et assument des obligations comme n'importe quel autre habitant de *Middletown* (Lynd & Lynd 1929 : 505-506). Ils peuvent dîner, un soir, en compagnie d'industriels locaux et, le lendemain, avec certains de leurs ouvriers. Ils se rendent à l'église, dans les écoles, au tribunal et dans des rassemblements politiques. Ils suivent des conférences, des réunions de travail et participent à la vie associative. Ils accèdent, ainsi, à un ensemble d'informations qui leur auraient été inaccessibles autrement. En parallèle, le petit groupe se livre à une étude documentaire approfondie. Ils exploitent les données du recensement, les registres de la ville et du comté, les dossiers judiciaires ainsi que les registres scolaires. Ils se penchent sur les articles publiés, depuis les années 1890, dans les principaux journaux locaux et épluchent les procès-verbaux d'organisations diverses (le conseil de l'éducation, les sociétés de missionnaires, le club des femmes, etc.). Ils compilent, également, des données statistiques relatives à l'évolution des salaires, à la nature des emplois, aux accidents du travail, à la fréquentation des bibliothèques, des églises, des cinémas et des associations. Ils distribuent, enfin, un questionnaire à la population et réalisent une série d'entretiens, afin de tester leurs hypothèses concernant l'évolution des modes de vie, auprès de 124 familles issues de la classe ouvrière et de 40 autres appartenant à la bourgeoisie locale (*Ibid.* : 508-509). À son terme, l'étude, qui se veut exclusivement descriptive, permet d'objectiver les divisions socio-spatiales entre les « Blancs » et les « Noirs » mais, surtout, entre la « working class » et la « business class » à *Middletown* :

²⁶⁵ Les six activités sont les suivantes : « Gagner sa vie », « Créer un foyer », « Former les jeunes », « Pratiquer des loisirs », « Pratiquer une religion », « Pratiquer des activités communautaires ». Les Lynd préviennent cependant: « This particular grouping of activities is used with no idea of its exclusive merit but simply as a methodological expedient » (p. 4).

« The mere fact of being born upon one or the other side of the watershed roughly formed by these two groups is the most significant single cultural factor tending to influence what one does all day long throughout one's life; whom one marries; when one gets up in the morning; whether one belongs to the *Holy Roller* or *Presbyterian* church; or drives a *Ford* or a *Buick* ; whether or not one's daughter makes the desirable high school *Violet Club* ; or one's wife meets with the *Sew We Do Club* or with the *Art Student League* (...) and so on indefinitely throughout the daily comings and goings of Middletown man, woman, or child » (*Ibid.* : 23-24)

Elle donne, en outre, des informations précieuses sur l'évolution des foyers et des activités qui se pratiquent en leurs seins. L'acquisition d'une propriété est désormais considérée comme gage de respectabilité. L'accès au secondaire, dans le système éducatif, tend à se banaliser quand, au même moment, près d'un tiers des jeunes entrevoient de poursuivre leurs études à l'université. Les loisirs évoluent, eux-aussi, avec la démocratisation de l'automobile, du téléphone, de la radio et du cinéma. L'attachement aux institutions religieuses tend à diminuer progressivement, tandis que la défiance envers les organisations politiques se fait plus insistante. La baisse de la participation électorale, malgré l'adoption récente du suffrage féminin, en donne une illustration.

Le succès d'une enquête pionnière

Le livre, dont la sortie coïncide avec le déclenchement de la crise de 1929, connaît un succès éditorial inespéré (dix tirages au cours des cinq premières années). Une version française, intitulée *Middletown : Éthnographie de l'Américain moyen* est d'ailleurs publiée en 1931 aux *Éditions du Carrefour* qui édite également Max Ernst, Henri Michaux et Franz Kafka. Aux États-Unis, l'étude est à la une de nombreux journaux nationaux et bénéficie d'un accueil extrêmement favorable (Igo 2005 : 239-240). « I commend [it] to all persons who have any genuine interest in the life of the American people (...) It reveals, in cold-blooded, scientific terms, the sort of lives millions of Americans are leading », s'enthousiasme à son propos le journaliste Henry Louis Mencken (1880-1956) dans le mensuel *The American Mercury*²⁶⁶. « No one who wishes a full understanding of American life today can afford to neglect this impartial, sincerely scientific effort to place it under the microscope slide », témoigne encore l'historien Allan Nevins (1890-1971) dans le quotidien *The New York World*²⁶⁷. « [Here is a] book... that will give the reader more insight into the social processes of this country than any other I know » déclare enfin l'économiste Hartley Grattan (1902-1980) dans le

²⁶⁶ « A City in Morania », *American Mercury*, février 1929.

²⁶⁷ « Fascinating Spectacle of an American Town Under the Microscope », *New York World*, 17 février 1929.

magazine *The New Republic*²⁶⁸. S'appuyant sur certaines estimations, l'historienne Sarah Elizabeth Igo rapporte qu'environ 3 000 enquêtes monographiques ont été réalisées avant celles des Lynd²⁶⁹ mais aucune, comme elle le fait remarquer, n'a connu un tel succès et n'influença autant la recherche urbaine.

« Readers seemed spellbound by the sweep of the Lynd's findings: that workers rose earlier in the morning than their employers; that schoolgirl preferred silk to cotton stockings; that the newest homes in town lacked parlors; that belief in hell was weakening. A reviewer noted with astonishment in 1929 that "not many years ago it would have seemed incredible that any social survey could achieve the distinction of a big seller in the book trade. This, however, Middletown has accomplished." The book went through six » (2005: 240)

L'anthropologie reste généralement associée, dans les années 1920, à l'étude des « peuples sauvages ». Le fait que ses outils aient été appliqués aux Américains blancs « civilisés » a pu contribuer à la diffusion du livre auprès d'un large public, constitué à la fois d'experts et de non-initiés (*Ibid.* : 266). Les enquêtes des Lynd marquent, dans ce contexte, une étape importante dans l'étude des villes et des communautés qui les habitent (Kohler 2019 : 97). Elles influencent dès cette époque, par exemple, les travaux du sociologue américain William Lloyd Warner (1898-1970) sur Newburyport, une ville côtière du *Massachusetts* située à 56 kilomètres au Nord-Est de *Boston*. Comme à *Middletown*, un groupe de chercheurs élit domicile dans la municipalité, rebaptisée à cette occasion *Yankee City*, afin de rassembler, entre 1931 et 1935, une masse énorme d'informations en recourant à des techniques variées (Lloyd Warner 1963) : observation participante, cartographie, recensements, entretiens, questionnaires, étude de documents publics et de la presse locale.

L'enquête des Lynd sera ainsi rééditée jusqu'en 1982, aux éditions *Mariner Books*, sous un nom légèrement remanié : *Middletown : A Study in Modern American Culture*. Il fera également l'objet, à la demande de l'éditeur²⁷⁰, d'un second volet consacré aux effets de la crise économique sur « l'enchevêtrement des faits sociaux » (*intwoven trends*). En juillet 1935, les Lynd retournent ainsi à Muncie entourés d'une équipe plus étoffée mais passent moins de temps sur le terrain et mobilisent des techniques moins développées que pour la première enquête (Caplow 1970). Deux ans suffirent à la publication de *Middletown in Transition : A Study in Cultural Conflicts*. « Jugé redondant et simplificateur, l'ouvrage paraît [néanmoins] sans grande finesse par rapport au premier tome, considéré comme un modèle méthodologique et conceptuel dans la communauté scientifique

²⁶⁸ « A Typical American City », *The New Republic*, 27 février 1929.

²⁶⁹ On peut, par exemple, évoquer l'enquête de Paul Kellogg (1879-1958) à *Pittsburgh* conduite entre 1907 et 1909.

²⁷⁰ « The view from Middletown: a typical US city that never did exist », *The Guardian*, 18 octobre 2016.

américaine (...) Les Lynd adoptent le ton condescendant qui s'impose dans les sciences sociales américaines face à l'irrationalité et l'incompétence démocratique des masses » (Huret 2006). Leurs recherches vont néanmoins ouvrir la voie à une série de travaux faisant de Muncie un laboratoire à ciel ouvert. Une troisième étude, baptisée *Middletown III*, est ainsi réalisée à la fin des années 1970 sous l'égide du sociologue Theodore Caplow²⁷¹. Elle aboutit à la publication en 1982 de *Middletown Families* dont l'intérêt ne fait cependant pas l'unanimité (Ratier-Coutrot 1982 : 95). Depuis, de nombreux chercheurs et journalistes se sont également intéressés à l'évolution de la municipalité²⁷² et un Centre d'étude consacrée à *Middletown*²⁷³ a même été créé, faisant de Muncie l'une des communautés de cette taille les mieux documentées du pays²⁷⁴.

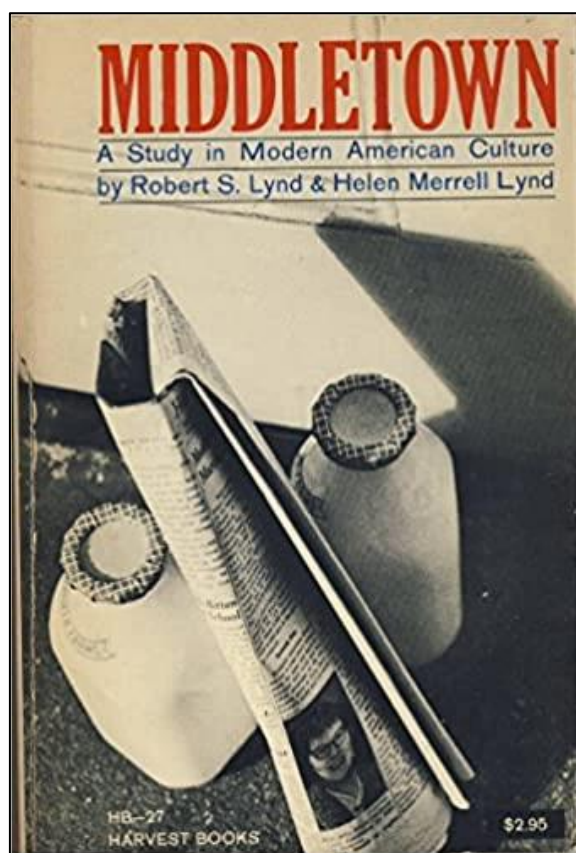


Figure 1. Couverture d'une réédition du livre en 1956 aux éditions Harvest Books²⁷⁵.

²⁷¹ « "Typical" U.S. town keeps 1920's values », *The New York Times*, 26 mars 1979.

²⁷² Voir par exemple: Lassiter E., Goodall H., Campbell E., Nastasya Johnson M., *The Other Side of Middletown: Exploring Muncie's African Community*, AltaMira Press, 2004, 324 p.

²⁷³ Créé en 1980, cette unité universitaire œuvre à la valorisation des publications de Helen et Robert Lynd. Elle finance aussi des recherches sur Muncie.

²⁷⁴ « Middletown, the typical American city », *Indiana University*, 26 octobre 2005 : newsinfo.iu.edu/news/page/normal/2502.html. (Consulté le 13 février 2022).

²⁷⁵ Les produits présents sur la photo rappellent que l'enquête des Lynd porte sur les modes de vie et non sur le développement urbain à proprement parlé.

Quand *Middletown* traverse l'Atlantique

Ces premiers pas de l'anthropologie urbaine suscitèrent, bien évidemment, de nombreuses critiques et controverses. Sarah Elisabeth Igo note par exemple, à propos des enquêtes des Lynd, qu'elles ont certainement contribué à donner une image mythifiée et caricaturale de la société américaine (2005 : 266). L'ethnologue Jacques Gutwirth, qui reconnaît le caractère « pionnier » de ces enquêtes, regrette de son côté la « tendance totalisante » de ces monographies (1982 : 7-8). Ces études vont néanmoins avoir une influence déterminante, au même titre que certains travaux de l'école de Chicago, sur la sociologie urbaine française dans l'après-guerre, alors que celle-ci se constitue en un champ de recherche spécifique (Grafmeyer 2012). C'est dans ce contexte qu'intervient, à la fin de l'année 1945, la fondation du *Centre d'Études Sociologiques* (CES)²⁷⁶ à l'initiative d'Yvonne Halbwachs, veuve du célèbre sociologue, et de Georges Gurvitch (1894-1965) (Laude & al. 1960 : 93 ; Tréanton 1991 : 389). Ce dernier, après avoir été révoqué comme juif par le régime de Vichy, a vécu en exil à New York durant l'entre-deux-guerres où il participait, sous l'égide de la France Libre et avec l'aide de la *Fondation Rockefeller*²⁷⁷, à la création de l'*Ecole libre des hautes études*²⁷⁸. Il en reviendra à la Libération avec un « noyau de bibliothèque »²⁷⁹ et de documentation sur la sociologie américaine ainsi qu'« un capital de relations personnelles qui se révélera très précieux dans les premiers contacts avec les milieux universitaires d'Outre-Atlantique » (Tréanton 1991 : 383). Bien qu'il se montre très critique de la sociologie américaine, témoignant par exemple avoir été « frappé (...) par la disproportion entre l'ampleur de l'effort descriptif et expérimental (...) et la pauvreté de ses résultats scientifiquement utilisables » (Gurvitch 1966 : 9), il n'est pas insensible aux productions de ses confrères étasuniens²⁸⁰. Ainsi, premier directeur du CES, il oriente une partie des travaux du laboratoire vers la production de monographies (Laude & al. 1960 : 94) dans la lignée de l'école durkheimienne²⁸¹ mais aussi de certains classiques de la

²⁷⁶ Il fut le premier et longtemps l'unique laboratoire public de recherches placé sous la responsabilité du *Centre national de la Recherche scientifique* (CNRS) (Marcel 2001 : 99). Celui-ci comptera dans les années 1950 plusieurs dizaines de chercheurs parmi lesquels figureront, notamment, Paul-Henry Chombart de Lauwe, Henri Lefebvre, Henri Mendras ou Edgar Morin. Tous, cependant, ne sont pas sociologues. Le CES, ayant une vocation pluridisciplinaire ou a-disciplinaire, sera d'ailleurs dirigé, entre 1951 et 1956, par le géographe Maximilien Sorre (1880-1962), l'un des disciples de Paul Vidal de La Blache, qui animera en son sein, de 1946 à 1948, un séminaire de recherche consacré à la géographie humaine (Simon 2018 : 170).

²⁷⁷ Marcel J.-C., « Gurvitch Georges (1894-1965) », *Universalis* : www.universalis.fr/encyclopedie/georges-gurvitch/1-du-droit-a-la-sociologie/ (consulté le 15 février 2022).

²⁷⁸ Fondée début 1942 à *New York* par des universitaires de l'*Ecole pratique des hautes études* (EPHE) en exil, elle peut être considérée comme l'ancêtre de l'*Ecole des hautes études en sciences sociales* (EHESS).

²⁷⁹ Jean-Christophe Marcel (2001 : 98), s'appuyant sur le témoignage du sociologue Jacques Lautman, rapporte qu'il s'agit vraisemblablement de la bibliothèque de l'*Ecole libre des sciences sociales*.

²⁸⁰ Il introduit, notamment, les travaux de Pitirim Sorokin (1889-1968), à qui l'on doit le concept de mobilité sociale, et ceux de Jacob Lévy Moreno (1889-1974), l'un des fondateurs de la sociométrie (Farrugia 2010).

²⁸¹ « Parmi les sociologues de l'école durkheimienne, Marcel Mauss, Lucien Lévy-Bruhl (d'ailleurs indépendant) et Maurice Halbwachs m'ont puissamment intéressé et influencé », indique-t-il dans un article publié à titre posthume dans la revue *L'Homme et la Société*. Il est d'ailleurs envisageable que ce soit ce dernier, à qui Gurvitch a succédé à l'*Université de Strasbourg* en 1935, qui lui ait

recherche américaine (Gurvitch 1966 : 10). *Les Cahiers internationaux de sociologie* (CIS), revue satellite du CES elle-aussi fondée en 1946 par Georges Gurvitch, accorde ainsi une attention privilégiée à la sociologie américaine. Certains articles sont directement repris de l'*American journal of sociology*, dont l'un d'Ernest Burgess (1886-1966), et l'on retrouve parmi les auteurs des premiers numéros quelques grandes plumes de la sociologie urbaine américaine : Louis Wirth (1897-1952), Helen Hall Jennings (1905-1966) ou... Robert Lynd (1879-1949) (Chapoulie 1991 : 342)²⁸².

C'est dans ce cadre que Charles Bettelheim (1913-2006), rattaché temporairement au CES, se voit confier la direction d'une enquête de sociologie urbaine sur une ville moyenne française²⁸³ : « aujourd'hui, il est nécessaire d'élargir la base des études de sociologie urbaine. Cela d'autant plus que la guerre et les déplacements de population ont fait surgir de nombreuses questions nouvelles : modification des activités économiques, mutations professionnelles, pénurie de logements, etc. » (Bettelheim 1948 : 1)²⁸⁴. L'économiste, désormais plus connu pour ses travaux sur la planification économique dans les pays de l'ex-bloc soviétique²⁸⁵, conduit ainsi, entre novembre 1947 et février 1950, une étude sur la ville d'Auxerre en compagnie de Suzanne Frère qui vient juste d'intégrer le CNRS (Tréanton 1991 : 389). L'objectif, détaille-t-il dans un article publié en 1949 dans l'un des premiers numéros des *Cahiers Internationaux de Sociologie*, « a été de réunir (...) le maximum de matériaux indispensables à la connaissance sociologique d'une telle ville » (Bettelheim 1949 : 86). Bettelheim et Frère se livrent, à cet effet, à une analyse statistique et documentaire approfondie mais, également, à une série d'entretiens conduits auprès d'un échantillon se voulant représentatif de la population (*Ibid.* : 88). L'enquête, menée sous le patronage de la *Fondation Nationale des Sciences politiques* (FNSP) et de la VI^e Section de l'*Ecole Pratique des Hautes Etudes* (EPHE), est ouvertement inspirée des travaux américains réalisés avant-guerre et, en particulier, de ceux de Helen et de Robert Lynd sur *Middletown* (Bettelheim & Frère 1950 : 2)²⁸⁶.

fait découvrir les enquêtes des Lynd consacrées à *Middletown*. Christian Topalov révèle en effet, dans un article publié dans la revue *Genèses* en 2005, que le sociologue, invité à l'automne 1930 à enseigner à l'université de *Chicago*, mobilise à plusieurs reprises des extraits de l'ouvrage de Robert et Hélène Lynd (sans les citer) dans des articles envoyés au *Progrès de Lyon*. Topalov suggère, par ailleurs, que cette lecture a pu être recommandée à Halbwachs par le sociologue américain William Fielding Ogburn (1886-1959). Ce dernier, qui l'a accueilli aux Etats-Unis, a soutenu les Lynd dans leur projet (Harvey 1983 : 351).

²⁸² Jean-Michel Chapoulie (1991 : 342) note que cette attention se révéla durable : « (...) sur 84 articles publiés dans les dix premières livraisons des *Cahiers internationaux de sociologie* (entre 1946 et 1951), 66 étaient signés par des Français, 13 par des Américains (dont 3 par Moreno ou l'une de ses collaboratrices), 5 par des universitaires d'autres nationalités. »

²⁸³ Le CES lance également d'autres enquêtes sur des sujets variés, allant de l'évolution des métiers industriels et commerciaux à la géographie électorale, en passant par la situation de la démographie dans le pays. Seule l'étude de Bettelheim et Frère, néanmoins, donne lieu à un ouvrage important (Heilbron 1991 : 369).

²⁸⁴ La citation est empruntée à l'article de Justine Pribetich : « Explorer la ville moyenne à Auxerre et à Vienne. Retour sur deux études fondatrices de la sociologie urbaine française » (2017 : 37).

²⁸⁵ Dans sa nécrologie publiée *Le Monde* le 25 juillet 2006, il est décrit comme un « économiste marxiste (...) expert international des problèmes de développement et de planification dans le tiers-monde ».

²⁸⁶ A noter que seul Robert Lynd est mentionné dans l'ouvrage.

« [Ainsi] la ville choisie n'a pas été considérée comme le *cadre* d'une enquête ou d'une série d'enquêtes, mais comme un *objet d'études*. Autrement dit, cette ville a été étudiée comme une unité, la fin principale de l'enquête étant la connaissance de la ville comme groupe social. Cette connaissance a été recherchée sous deux aspects : d'une part, on a voulu mettre en lumière quelle était la *structure* de la ville, d'autre part, on a voulu connaître les principaux aspects du *comportement* de ses habitants ». (Bettelheim 1949 : 86)

Comme dans le cas de *Middletown*, le choix s'est porté sur Auxerre non « pour sa singularité » mais en raison, au contraire, de son caractère « suffisamment "typique", suffisamment "moyenne" » (*Ibid.*). La préfecture de l'Yonne, qui compte alors 25 000 habitants, présenterait, en outre, plusieurs caractéristiques qui justifierait que l'on s'y intéresse. Sa taille, d'abord, qui lui garantit une certaine unité et la présence d'une offre de services étoffée. Son histoire, ensuite, qui en fait une ville à la fois industrielle et commerciale où aucune activité ne semble dominer. Sa localisation, enfin, qui confère à la commune une forme d'autonomie vis-à-vis des agglomérations urbaines voisines et de la capitale distante de 170 kilomètres. Bettelheim reconnaît, cependant, qu'« aucun effort n'a été fait pour s'arrêter plus spécialement sur ce que l'on pourrait considérer comme représentant les traits propres d'une "ville moyenne" » et que « c'est bien pour elle-même qu'Auxerre a été étudiée » (*Ibid.*).

« (...) il convient d'ajouter qu'une enquête de ce type, prise *isolément*, n'est pas capable de trancher une série de questions comme : "la notion de ville moyenne française" correspond-elle à une réalité ?" – "Quelles sont les caractéristiques de la ville moyenne française ?" – "Auxerre possède-t-elle, au moins partiellement, ces caractéristiques ?" Pour répondre à ces questions, il serait nécessaire de disposer des résultats d'enquêtes de même nature effectuées dans un nombre suffisamment grand de villes françaises et étrangères de semblable importance, afin de dégager les caractères communs (s'il en est) à ces villes, et les caractères particuliers (s'il en existe) des villes françaises. Nous sommes encore loin de pouvoir dresser un tel tableau. ». (*Ibid.* : 87)

L'étude aboutit, en 1948, à la publication d'un rapport d'étape, intitulé *Enquête de Sociologie sur la ville d'Auxerre*, puis à la publication en 1950 d'un ouvrage, intitulé *Une ville moyenne française : Auxerre en 1950 : étude de la structure sociale et urbaine*, aux éditions des *Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques* (Figure 2). Ce dernier, préfacé par l'historien Lucien Febvre (1878-1956)²⁸⁷, est rapidement considéré comme un « équivalent français du fameux *Middletown* » (Heilbron 1991 : 369). Il contribue ainsi, au même titre que l'étude de Pierre Clément et Nelly Xydias sur la ville de Vienne

²⁸⁷ Lucien Febvre aidera Charles Bettelheim à obtenir un poste au CNRS puis à se faire élire directeur d'études à la VI^e section de l'*Ecole pratique des hautes études* (EPHE) en 1948 (Denord & Zunigo 2005 : 15).

(1955)²⁸⁸, au renouvellement de l'enquête urbaine dans l'hexagone et à l'émergence d'une sociologie attentive aux villes de cette taille (Pribetich 2017 : 36)²⁸⁹. *Le Monde* signale sa parution, en juillet 1951²⁹⁰, tandis que le livre est recensé dans de multiples revues académiques françaises²⁹¹ et étrangères²⁹² présentant des traditions disciplinaires variées. Si le sociologue canadien Jean Robertson Burnet (1920-2009) l'a décrite comme « décevante » et « peu audacieuse » au regard de l'étude des Lynd (1950 : 135), d'autres soulignent à l'inverse le caractère inédit de cette enquête dans le contexte français (Sorre 1950 : 264-265 ; Delasnerie 1951 : 149-150) et la richesse des informations collectées (Conan 1952 : 316-317 ; Scubelli 1954 : 179-181)²⁹³.

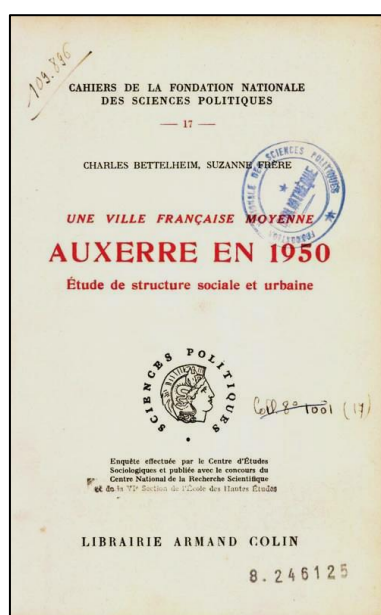


Figure 2. Couverture de la première et unique édition du livre publiée en 1950.

²⁸⁸ Si, comme le soutient Justine Pribetich (2017 : 40-44), Pierre Clément et Nelly Xydias font également figure de précurseurs avec leur étude intitulée *Vienne sur le Rhône : la ville et les habitants : situations et attitudes : sociologie d'une cité française* publiée en 1955 aux éditions (elle-aussi) des *Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques*, réalisée à partir d'une enquête conduite entre 1949 et 1950, la taille « moyenne » de la ville n'est évoquée qu'à une seule reprise (p. 35). Par ailleurs, si les méthodes sont proches de celles utilisées dans les enquêtes menées sur *Middletown*, ces dernières ne sont pas explicitement mentionnées dans le livre, à l'inverse de l'étude de Charles Bettelheim et de Suzanne Frère sur Auxerre. Dans une recension critique du livre, publiée dans la *Revue de géographie de Lyon*, l'historien Fernand Rude (1910-1990) qualifie d'ailleurs la commune de « petite ville » (1958 : 331), preuve de la porosité que l'on observe alors entre les différentes catégories de la hiérarchie urbaine.

²⁸⁹ Dans cet article très complet, l'auteur qui revient également une étude réalisée à *Vienne* par Pierre Clément et Nelly Xydias quelques années après l'enquête de Charles Bettelheim et de Suzanne Frère, dit vouloir « lever le voile sur un moment fondateur de la sociologie française et sa spécialité urbaine » (Pribetich 2017 : 168).

²⁹⁰ « [Cette] a recueilli sur une des premières villes (...) une moisson de faits et de chiffres qui jettent une lumière parfois toute nouvelle sur l'ensemble des activités urbaines ». Voir : « Auxerre en 1950 : étude de structure sociale et urbaine », *Le Monde*, 17 juillet 1951.

²⁹¹ Ex. *L'Année Sociologique*, *Revue géographique de Lyon*, *La Revue administrative*, *Revue d'histoire économique et sociale*, etc.

²⁹² Ex. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, *Louvain Economic Review*, etc.

²⁹³ Maximilien Sorre, dans le troisième tome de sa *Géographie Humaine* (1952), reste dans la traditionnelle lignée de l'observation d'une France des petites villes. Il est cependant sensible à l'éclatement en cours des systèmes urbains et reconnaît que « le concept de ville est un concept très général qui englobe des individus très divers ». La ville moyenne n'apparaît pas encore dans ce texte mais l'auteur cite l'étude Charles Bettelheim et Suzanne Frère sur Auxerre.

Le géographe Abel Chatelain (1910-1970), dans la *Revue de géographie de Lyon* (1951), regrette la « solidité très relative » de l'ouvrage en raison d'une équipe de recherche insuffisamment étoffée mais salue, dans le même temps, un texte qui l'a « beaucoup intéressé par tous les domaines abordés et les problèmes posés ». L'auteur, qui plaidera quelques années plus tard en faveur d'une géographie humaine ouverte sur la sociologie et les sciences humaines (Chatelain : 1953), invite ainsi à poursuivre le travail engagé, dans une perspective interdisciplinaire, « pour avoir une idée plus précise de cette notion : "la ville moyenne", très différente du "gros bourg" ou de la "capitale régionale" ». Ainsi, écrit-il encore, « pour mener à bien l'analyse de la structure urbaine et sociale de la ville moyenne, c'est un chantier qu'il faut organiser, et si dans ce chantier il y a beaucoup de manœuvres, il est nécessaire d'avoir surtout des ouvriers spécialisés mais sachant travailler en équipe et dans un esprit d'équipe » (*Ibid.* : 354). Dans un contexte bientôt marqué par l'amélioration des sources statistiques urbaines (Pumain & Saint Julien 1976 : 387), cette prise de position a très certainement contribué à faire de l'objet « ville moyenne » un champ d'études à part entière pour la géographie urbaine.

B. Les villes moyennes dans l'armature urbaine et l'aménagement du territoire : un tournant géographique ?

Abel Chatelain ne fut pas le premier à écrire sur les villes moyennes en géographie. Comme le montre Solène Gaudin dans sa thèse (2013 : 82-110), à partir d'un important corpus composé de 190 articles en sciences humaines et sociales publiés entre 1920 et 2005, on retrouve la notion mobilisée dès le début du XX^e siècle²⁹⁴. Cependant, loin de former un ensemble homogène, ces premiers travaux sont marqués « par la grande dispersion de leurs thématiques et des méthodes utilisées » (*Ibid.* : 96). Il s'agit en majorité de monographies à dominantes naturalistes, rurales et historiques. Ainsi, dès 1913, l'historien Joseph Cuvelier (1869-1947), qui s'intéresse à l'évolution des redevances perçues par les seigneurs dans le quartier de Bois-le-Duc au XV^e siècle, tente de comparer la situation des « chefs-villes », des « villes moyennes » et des « petites villes », sans que

²⁹⁴ La notion est employée plus précocement encore dans le langage courant. On la retrouve mobilisée durant la Révolution et même avant. Claude Fauchet (1744-1793), membre puis président de la Commune de Paris (1789-1790), député de l'Assemblée nationale puis à la Convention, dans une motion proposée le 21 décembre 1789 à l'Assemblée générale des représentants de la commune de Paris sur l'étendue et l'organisation du département de Paris plaide pour que « les villes moyennes » qui « se trouvent à neuf lieues à la ronde de la capitale » puissent bénéficier du développement de la capitale tandis que Le Père Lubin, dès le XVII^e siècle, proposait, de son côté, d'ordonner les établissements humains en six « grandeurs de place » comprenant, notamment, une catégorie « ville moyenne » : « comme les mathématiciens établissent six sortes de grandeur d'étoiles au firmament, [je propose] d'établir sur terre où les villes y tiennent lieu d'étoiles (...) six grandeurs de places, de grandes villes, de villes moyennes et de petites villes comme a fait Ptolémée et comme font tous les géographes de notre temps et de bourgs, de villages et de châteaux ».

les distinctions entre ces différentes catégories ne soient clairement établies. En 1926, le géographe André Cholley (1886-1968) s'intéresse, pour sa part, aux « formes de ravitaillement [en lait] de [la] ville moyenne » dans un article publié dans *Les Études Rhodaniennes*. La catégorie est également évoquée en 1932 et 1938, à une période de structuration de la géographie urbaine (Blanchard 1928), dans des articles rédigés respectivement par Albert Demangeon (1872-1940) et Jean Sermet (1907-2003). Le premier, publié dans *Les Annales de géographie*, traite des « villes moyennes et petites » qui présentent un déficit de natalité en Allemagne. Le second, publié dans la *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, relate une étude de géographie urbaine consacrée à Tulle (Corrèze) qualifiée dans le texte d'« active ville moyenne ». Si peu de travaux se réfèrent explicitement à la catégorie, Solène Gaudin (2013 : 88) montre qu'ils sont en revanche nombreux à traiter de ces villes sans présenter leurs caractéristiques et composantes comme appartenant aux villes moyennes. C'est le cas, en particulier, des monographies, réalisées dans la tradition de la géographie vidalienne, portant sur des foyers industriels secondaires tels que Montluçon (Vacher 1904 ; Baraud 1934), Briançon (Petiot 1921), Annonay (Thomas 1923), Vierzon (Crozet 1933), Bourg-en-Bresse (Cler-Garçon 1933) ou Lorient (Musset 1937), qui embrassent généralement différentes thématiques : caractéristiques physiques du territoire, évolution du mode de vie, identité locale, mutations industrielles et commerciales, transformations du cadre urbain, etc. (Figure 3).



Figure 3. Annonay, vu de la montée des Aygas par Pierre Jacquin (1923). Source : Thomas F., *Annonay. Essai de géographie urbaine*, *Revue de Géographie Alpine*, 1923/1 (n° 11) : 119.

Dans l'après-guerre, la catégorie de « ville(s) moyenne(s) » est à nouveau mobilisée contribuant à en préciser les contours. Jean Daric (1899-1957) l'emploie dans l'un des premiers numéros de la

revue *Population*, en 1946, dans un article relatif à l'évolution démographique des Pays-Bas qu'il présente comme une « brillante exception parmi des pays qui (...) voient, non sans crainte, leur capital humain s'amenuiser dangereusement ». L'auteur, futur chef du service de documentation de l'*Institut national d'études démographiques* (INED), fait remarquer que « les villes moyennes de 20 000 à 100 000 habitants » réunissent des « éléments particulièrement favorables quant à l'équipement sanitaire et aux conditions matérielles de vie » et connaissent une mortalité plus faible que dans l'ensemble du royaume (1946 : 507). Ce seuil, de 20 000 à 100 000 habitants, n'est pas justifié dans l'article mais il est l'un des premiers employés en géographie pour désigner les villes de cette strate jusqu'alors appréhendée de manière inductive.

Les analyses relatives aux villes moyennes sont un peu plus nombreuses à la fin de la décennie. Certains auteurs reviennent, notamment, sur les transformations socio-urbaines qu'elles ont connu durant l'entre-deux-guerres et sur leurs perspectives de développement dans un contexte où l'État cherche à résorber les déséquilibres régionaux. Abel Chatelain évoque ainsi en 1948 dans *L'Information Géographique*, revue fondée en 1936 par André Cholley pour répondre aux besoins des praticiens de la géographie, ces « villes moyennes comme Angers où les maisons construites à l'intérieur des boulevards (...) sont beaucoup plus élevées que celles situées à l'extérieur ». La même année, dans la revue *Population*, Simone Fleurance revient sur un rapport de la Commission de la consommation et la modernisation sociale du *Commissariat général du Plan de modernisation et d'équipement* (CGP) qui, en préconisant « une déconcentration industrielle (...) en faveur des villes moyennes », témoigne de l'intérêt croissant des aménageurs pour cette catégorie de villes. Enfin, en 1949, Germaine Veyret-Verner rapporte dans un compte rendu de *Matériaux pour une géographie volontaire de l'Industrie française*, un ouvrage collectif rédigé par Gabriel Dessus²⁹⁵, Pierre George et Jacques Weulersse publié aux *Cahiers de la Fondation National des Sciences Politiques*, qu'il est, selon ces derniers, « nécessaire de placer les industries dans les villes moyennes toutes les fois que la chose est économiquement possible ». Une analyse à replacer dans les années d'après-guerre caractérisées, d'abord, par une amélioration des données statistiques disponibles, qui désormais corrélaient spatialement indicateurs sociaux et indices économiques, et, d'autre part, par une évolution de l'interprétation des inégalités géographiques dorénavant associée à un facteur aggravant des inégalités sociales (Roncayolo 1963 : 66).

²⁹⁵ Gabriel Dessus, polytechnicien, est l'auteur de plusieurs rapports, entre 1941 et 1945, sur la décentralisation industrielle dans le cadre de la *Délégation Générale de l'Équipement National* (DGEN) sous le gouvernement de Vichy. Entre 1950 et 1952, il présidera la *Commission centrale d'études pour le Plan national* à laquelle siègent Émile Bollaert, président de la Compagnie nationale du Rhône, Jacques Deroy, gouverneur du Crédit Foncier de France, Pierre Lefauchaux, directeur de la Régie Renault, Louis-Alexandre Lévy, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, Alfred Sauvy, directeur de l'*Institut national des études démographiques* (INED), Robert Bordaz, directeur de la banque du *Cambodge*, du *Laos* et du *Vietnam*, François Bloch-Lainé, directeur du Trésor et Robert Préaud, professeur à l'école nationale du génie rural.

La hiérarchisation des villes et l'apparition de la ville moyenne dans la recherche urbaine

La décennie suivante s'ouvre avec l'annonce, en février 1950, du ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Eugène Claudius-Petit (1907-1989), de la mise en place d'un « plan national d'aménagement du territoire »²⁹⁶ bientôt doté d'un fonds spécifique et de comités locaux d'expansion. Celui-ci vise, selon les mots de son administration, à « une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique (...) dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat et de travail, de plus grandes facilités de loisir et de culture »²⁹⁷. Un an après avoir procédé à la réorganisation complète des directions de l'Urbanisme et des Travaux, remplacées par les directions de l'Aménagement du territoire et de la Construction, le jeune ministre entend œuvrer activement, de cette manière, à la « renaissance de la France » en menant une politique d'équipement et de logement volontariste au profit des campagnes et des villes petites et moyennes. Un projet résolument géographique qui rompt, d'après Philippe Pinchemel (1923-2008), avec la tradition libérale du pays :

« La carte de France s'est construite sous le signe du libéralisme le plus absolu, c'est-à-dire que ses divers éléments ont été disposés individuellement, en toute liberté : toute liberté était laissée aux usines de se construire là où bon leur semblait, au milieu des maisons d'habitation, toute liberté était accordée aux propriétaires de construire des maisons n'importe comment, sur des parcelles étroites ou biscornues, d'édifier des immeubles modernes dont les cours intérieures mériteraient mieux le nom de puits, aux spéculateurs de couvrir les plaines de l'Ile-de-France de lotissements affreux (...) Aucune politique n'était adoptée qui aurait pu freiner ou canaliser l'exode rural (...) Le but essentiel du Plan national d'aménagement est précisément de recréer autrement que d'une manière arbitraire un équilibre du peuplement de la France et, par la force des choses, un équilibre économique et social entre les diverses régions du territoire » (1953 : 12-13).

En dépit du succès des thèses de Jean-François Gravier (1947), ardent défenseur d'un rééquilibrage entre Paris et la province, la doctrine peine initialement à convaincre une classe politique et une opinion publique jugée rétive à « cette idée qui fait reverdir des espoirs communs à Vichy, à la

²⁹⁶ « M. Claudius-Petit expose un plan national d'aménagement du territoire », *Le Monde*, 18 mars 1950.

²⁹⁷ *Pour un plan national d'aménagement du territoire*, ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU), Paris, 1950, 28 p.

Résistance et à la reconstruction » (Pouvreau 2003 : 48). Elle finit tout de même par faire son chemin²⁹⁸.

Structure sociale de certaines villes françaises moyennes en 1946 (entre 30.000 et 100.000 h.)							
	A	I	2	B	3	4	C
Montpellier....	43,8	1,9	26,7	28,6	11,8	3,4	15,2
Perpignan	42,3	1,2	21,4	22,6	13,7	6.	19,7
Béziers.....	44.	1,2	21,2	22,4	16,6	5.	21,6
Avignon.....	45.	1,4	24,6	26.	14,7	4,3	19.
Bastia.....	30,6	0,7	13,9	14,6	11,5	4,5	16.
Pau.....	44,1	2,6	27,6	30,2	12,1	1,8	13,9
Aix-en-P.....	44,6	2,2	22,4	24,6	12,2	7,8	20.
Cannes.....	48,4	2.	28,6	30,6	14,9	2.	17,9
Valence.....	44,2	1,8	19,6	21,4	20,5	2,3	22,8
Carcassonne....	47,4	1,7	24.	25,7	12,8	8,9	21,7
Montauban.....	45,5	1,5	20,4	21,9	12,1	11,5	23,6
Arles.....	46,7	0,7	14,9	15,6	15,1	16.	31,1
Agén.....	51,8	2,2	34,9	37,1	12,3	2,4	14,7
Ajaccio.....	26,9	1,1	14,5	15,6	7,8	3,5	11,3
Castres.....	48,8	1,6	20,4	22.	20,2	5,9	26,8
Tourcoing.....	48.	1,6	20,3	21,9	25,7	0,4	26,1
Calais.....	46.	1,1	17,9	19.	25,6	1,4	27.
Douai.....	38,8	1,9	17,6	19,5	17,9	1,4	19,3
Lens.....	38,9	0,7	13,5	14,2	24,4	0,3	24,7
Arras.....	42.	1,9	17,6	19,5	17,9	1,4	19,3
Brusay.....	36,8	0,4	10.	10,4	26,1	0,3	26,4
Angers.....	48,9	1,7	26,8	28,5	17,9	2,5	20,4
Mulhouse.....	43,7	1,6	22,1	23,7	19,6	0,4	20.
Amiens.....	45,4	1,8	22,9	24,7	19,6	1,1	20,7
Villeurbanne....	52,6	1,2	22,1	23,3	28,9	0,4	29,3
Tours.....	47,8	1,5	26,1	27,6	19,6	0,6	20,2
Brest.....	41,6	1,3	19,4	20,7	19.	1,9	20,9
Orléans.....	47,8	2,1	24,9	27.	18,7	2,1	20,8
Troyes.....	51,3	1,5	22,2	23,7	26,8	0,8	27,6
St Quentin.....	45,5	1,3	20,8	22,1	22,5	0,9	23,4
Poitiers.....	43,4	2.	26,2	28,2	13,5	1,7	15,2
Montluçon.....	45,4	1,1	21,2	22,3	22,3	0,8	23,1
Roanne.....	52.	1,4	25,2	24,6	26,5	0,9	27,4

Pour chaque colonne, voir les indications du tableau I.
 Dans la première partie: villes du Midi.
 Dans la seconde partie: villes du Nord.
 Dans la troisième partie: autres villes.
 Dans chaque partie, les villes sont classées en tenant compte de la population entière et en commençant par les plus peuplées.

Figure 4. Chatelain A., « Géographie sociale des villes françaises en 1946 », Géocarrefour, 1956.

Si les géographes sont fortement associés à son élaboration, cette implication ne se traduit pas (encore) par à un regain d'attention pour les villes moyennes. Dans un moment marqué par une évolution rapide et profonde de la géographie, lié aux débuts de l'aménagement du territoire autant qu'à la disparition des derniers héritiers directs de Paul Vidal de la Blache (1845-1918) (Bailly & al. 2018 : 27-41)²⁹⁹, la ville moyenne n'est pas encore considérée comme un objet de recherche à part entière³⁰⁰. La notion est pourtant à nouveau mobilisée en 1956 par Abel Chatelain, cinq ans après la parution de l'enquête de Charles Bettelheim et Suzanne Frère sur Auxerre (1951), dans un article publié dans la *Revue de géographie de Lyon* qui sera, par ailleurs, régulièrement cité par la suite dans les travaux relatifs aux villes moyennes. En utilisant les données statistiques de la population active en 1946, ce dernier cherchait à établir, pour cette année-là, la structure sociale des villes françaises de

²⁹⁸ Pour ce faire, la direction de l'Aménagement du territoire rédige et distribue, notamment, une brochure visant à présenter de façon simple et concrète les enjeux du *Plan d'aménagement national*.

²⁹⁹ Emmanuel de Martonne, l'un des derniers élèves de Paul Vidal de la Blache avec Raoul Blanchard, décède le 24 juillet 1955.

³⁰⁰ Il en va alors de même de la petite ville qui, à l'exception d'un article de Jean Cazin (1954) publié dans la revue *Etudes Normandes*, retiennent peu l'attention des sciences humaines et sociales.

plus de 30 000 habitants (*Figure 4*). Un exercice délicat – tant la notion de classe sociale semble difficile à définir – qui conduit son auteur à distinguer deux niveaux de villes : les moyennes (comprises entre 30 000 et 100 000 habitants) et les grandes (au-delà de 100 000 habitants). Abel Chatelain fait remarquer, dans ce cadre, que « les villes moyennes de province, si elles ont généralement un taux d'activité moins élevé que celui de la région parisienne, n'en présentent pas moins une certaine diversité dans la structure sociale » (1956 : 124). Il distingue en outre, à partir de leurs caractéristiques socio-démographiques, différents types de villes au sein même de la catégorie : celles du Nord (Calais, Lens, Douai), celles du pourtour méditerranéen (Arles, Aix-en-Provence, Perpignan), celles du Sud-Ouest (Montauban, Agen, Castres) et celles du Val-de-Loire (Angers, Tours, Orléans). Une division qui interroge, dès cette époque, le caractère homogène de la catégorie.

Plus largement, cet article s'inscrit dans une décennie caractérisée par le dépassement de l'approche monographique et les nombreuses tentatives de hiérarchisation du système urbain français. De manière inédite « ont été entreprises des analyses de la distribution des activités dans et entre les villes, ainsi que des études d'organisation hiérarchique » (Pumain & Saint Julien 1976 : 387). Cependant, à l'exception de l'article d'Abel Chatelain, les références directes aux villes moyennes restent rares et tiennent encore une place secondaire dans l'analyse (Juillard & Rochefort 1955 ; Croze 1956 ; Grenier 1957 ; Gravier 1958 ; Rochefort 1959). À cet égard, la notion de « ville(s) moyenne(s) » n'apparaît jamais explicitement dans les titres et les sous-titres des articles mais uniquement dans le corps des textes où elle n'est jamais véritablement définie. Seule exception : celle du *Précis de géographie humaine* de Pierre George (1961) dans lequel la ville moyenne est définie comme une ville de 50 000 à 150 000 habitants, dotée d'un noyau administratif important, d'un lycée et d'un embryon d'enseignement supérieur³⁰¹. Il est, ainsi, intéressant d'observer que le premier numéro de *Hommes et Terres du Nord*³⁰², une revue de géographie humaine créée en 1963 à Lille à l'initiative de Philippe Pinchemel, dont le dossier est consacré « aux phénomènes urbains » accorde une large place aux grandes et petites villes mais ignore complètement celles qui se situent dans l'entre-deux. Il faut attendre 1964 et la parution, dans la *Revue de Géographie Alpine*, d'une étude de Paul Veyret (1912-1988) et Germaine Veyret-Verner (1913-1973) consacrée aux problèmes des petites et moyennes villes des Alpes pour que la notion de « ville moyenne » soit à nouveau mobilisée de manière explicite. Les centres urbains de moyenne importance y sont décrits comme « de vraies capitales locales » dont le développement apparaît

³⁰¹ Cependant, leur spécificité demeure fragile : « Mais, au point de vue des structures de réseau, [la ville moyenne] n'occupe pas souvent une place plus importante que la petite ville sauf dans le cadre de certaines relations caractérisées par une spécificité. Du point de vue strictement typologique, c'est la métropole qui s'individualise de l'ensemble des petites et moyennes villes ».

³⁰² Elle a été publiée jusqu'en 2005 puis remplacée, l'année suivante, par la revue *Territoires en Mouvement*.

cependant limité par le relief environnant. De la même manière, Julien Miquet s'intéresse en 1967 à l'implantation des mutuelles d'assurances à Niort (Deux-Sèvres) décrite comme « une ville moyenne française type de 50 000 habitants » dont l'existence constituerait « un défi à la définition des "mégapolises" ». L'article est publié dans la revue *Norvis*, créée en 1954, qui, avec d'autres revues d'inspiration régionale (*Revue de Géographie Alpine*, *Revue de Géographie de Lyon*, *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*), jouera par la suite un rôle important dans la production et la diffusion des travaux sur les villes moyennes (Gaudin 2013 : 86-87). Si la recherche académique produite au cours de la période ne trouve pas de traductions directes en matière de politiques publiques, celle-ci revête une fonction exploratoire qui permet de poser les premiers jalons dans la constitution d'un champ d'étude consacré aux villes moyennes.

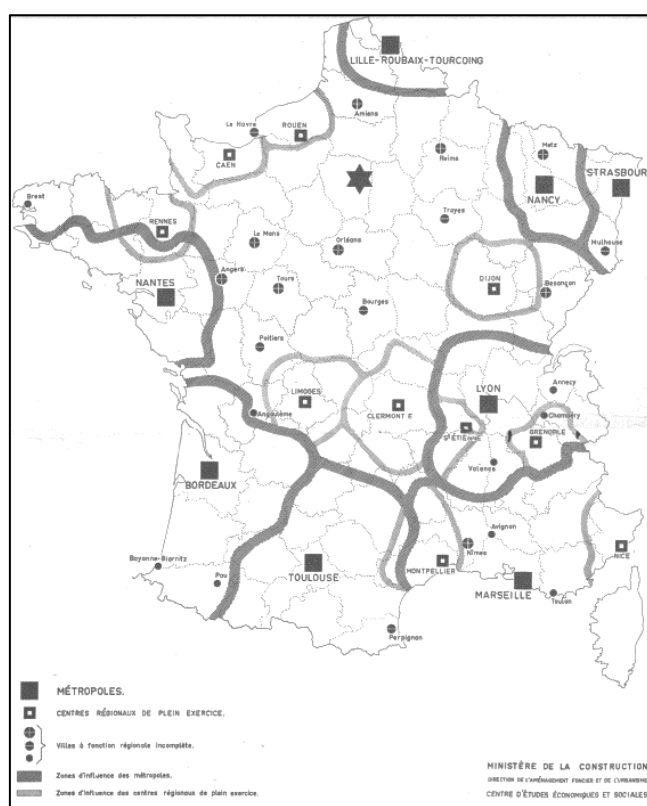


Figure 5. La fonction régionale dans l'armature urbaine française en 1965 par Hautreux et Rochefort en 1965
Source : Hautreux J., Rochefort M., « *Physionomie générale de l'armature urbaine française* », Annales de géographie, 1965.

Parallèlement, la création « comme par effraction » en 1963³⁰³ (Bodiguel 2006 : 403) de la *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (DATAR), à l'initiative conjointe du général de Gaulle et de Georges Pompidou, amorce un temps fort d'études, de recherche et de débats³⁰⁴

³⁰³ La DATAR est créée au lendemain des accords d'Evian mettant fin à la colonisation de l'Algérie dans un contexte où la France cherche à rentabiliser ses investissements sur le territoire national et à organiser son marché intérieur.

³⁰⁴ André Meynier (1901-1983), dans son *Histoire de la pensée géographique en France* (1872-1969) publié en 1969, divise cette histoire en trois temps : celui de l'éclosion (1872-1905), celui de l'intuition (1905-1939) et celui des craquements (1939-1969), auquel correspond la période en question.

dont profitera, durant toute la décennie, une nouvelle génération de géographes (Robic 2006 : 141). « L'argumentation géographique [servant] de garantie théorique et empirique à la politique en voie d'élaboration » (Robic 1989) au risque, d'ailleurs, de susciter de vifs débats au sein de la communauté des géographes (Gaudin 2015). En lien avec le ministère de la Construction et de l'Équipement, la jeune administration, chargée, sous l'autorité immédiate du Premier ministre, de « préparer et de coordonner les éléments nécessaires aux décisions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale »³⁰⁵, contribue à structurer les travaux relatifs à l'urbanisation du territoire destinés à classer les villes dans un « réseau urbain » ou une « armature urbaine » (Juillard 1961 ; Beaujeu-Garnier & Chabot 1963 ; Carrière & Pinchemel 1963 ; Le Fillatre 1964). Parmi eux, le rapport Hautreux, Lecourt et Rochefort sur *Le niveau supérieur de l'armature urbaine française* (1963) puis le rapport Hautreux et Rochefort sur *La fonction régionale dans l'armature urbaine française* (1964)³⁰⁶, inspirés des travaux de l'allemand Walter Christaller (1893-1969) et de l'anglais Robert Dickson (1905-1981) (Pumain 2010), permettent d'identifier, à l'aide d'un ensemble d'indicateurs socio-démographiques, huit métropoles régionales (Lyon, Marseille, Bordeaux, Lille, Toulouse, Strasbourg, Nantes, Nancy), dix centres régionaux de plein exercice (Grenoble, Clermont-Ferrand, Dijon, Limoges, Nice, Rennes...) et vingt-quatre villes à fonctions régionales incomplètes (Metz, Reims, Tours, Le Mans, Orléans...) (*Figure 5*), en les envisageant comme un outil de rééquilibrage vis-à-vis de l'agglomération parisienne (Rivière et Bret 2015)³⁰⁷. Dans un entretien, accordé à Jeanine Cohen en 2002, Michel Rochefort racontera qu'en sélectionnant ces villes « le politique prétendait s'incliner devant l'argument scientifique » alors qu'en réalité ces études ont donné lieu à des « protestations » et certains arrangements. Si cet épisode illustre les difficultés des relations chercheurs-politiques en raison de leurs agendas autonomes et de leurs objectifs distincts, ces rapports donneront toutefois naissance à partir de 1964, dans le cadre du V^e Plan de modernisation et d'équipement, aux « métropoles d'équilibre » (*Figure 6*)³⁰⁸. Couplée à la décentralisation industrielle (Marchand 2009)³⁰⁹, cette politique cherche à « dissuader la main-d'œuvre et une partie des cadres de venir grossir un monstre que l'on crédite

³⁰⁵ Décret n° 63-112 du 14 février 1963 créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué.

³⁰⁶ Jean Hautreux (1913-1995) est alors chef de service au ministère de la Construction tandis que Michel Rochefort (1927-2015), élève de Pierre George, occupe la fonction de directeur scientifique du Centre d'Etude pour l'Aménagement du Territoire, au Commissariat au Plan. Quant à Roger Lecourt, qui ne participe pas au second rapport, il est alors inspecteur de la construction.

³⁰⁷ Paris concentre, en 1965, plus de 80 % des sièges sociaux.

³⁰⁸ Lors d'une interview accordée à *Télé Loire Océan* le 26 mai 1965, Olivier Guichard (1920-2004), délégué à l'aménagement du territoire, explique préférer la notion de « métropoles d'équilibre » à celle de « métropoles régionales » car « l'expression [lui] paraît convenir mieux à la politique [que le gouvernement entend] mener ».

³⁰⁹ La décentralisation industrielle, menée en France à partir des années 1960, est une politique qui consiste à délocaliser certaines activités présentes dans la capitale en direction des régions moins industrielles (Markou 2020). Celle-ci est largement inspirée des travaux de Jean-François Gravier qui consacre à cette question un chapitre entier de *Paris et le désert français* (1947). En voici un extrait : « La décentralisation, c'est-à-dire la recherche de cette double trame de peuplement, permet donc d'élever le niveau de production et le niveau de vie avec le minimum de frais généraux et les meilleures chances de succès » (405).

de douze à seize millions d'habitants avant vingt ans » (George 1967 : 105). Ces métropoles, que l'on espère en capacité de contrebalancer l'influence de Paris et de réorganiser le niveau régional en le hiérarchisant plus clairement (Rochefort 2002), sont placées au sommet d'une pyramide à plusieurs niveaux composée de relais régionaux, de villes moyennes, de centres locaux et de villages-centres³¹⁰. En raison de sa dimension inédite, cette politique focalisera l'attention de la recherche, jusqu'à la fin des années 1960, sur les principales agglomérations urbaines du pays (Labasse 1966 ; Bastié 1967 ; Béringuier 1967 ; Coppolani 1969 ; Schnetzler 1969) ainsi que sur les espaces de faible densité confrontés aux effets de la révolution agricole et industrielle (Roncayolo 1965 ; Morin 1967 ; George 1968 ; Pinchemel 1969)³¹¹.

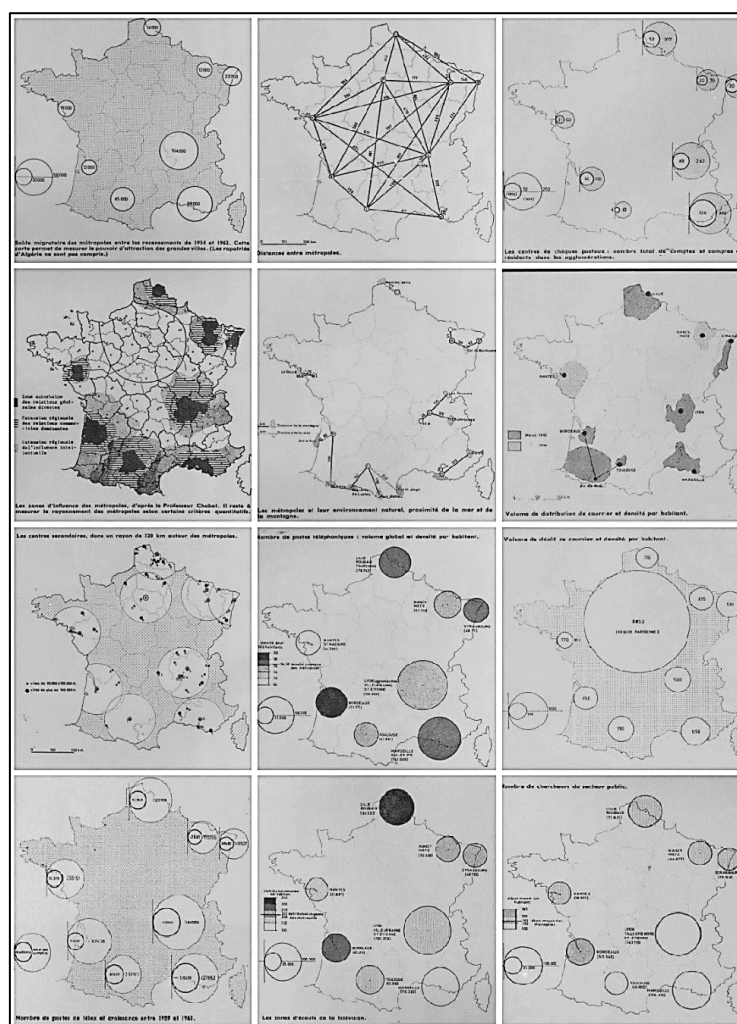


Figure 6. Les métropoles d'équilibre : état des lieux à leur lancement par Antoine et Weill (non daté)

³¹⁰ Les services, précise Pierre George, « sont répartis suivant leur qualification entre les divers niveaux, mais les relations doivent être telles que l'on puisse, de n'importe quelle partie de la région, recourir en cas de besoin aux services de la métropole régionale ou, par son intermédiaire, aux services exceptionnels de la capitale elle-même ». (1967 : 111)

³¹¹ Marcel Roncayolo mentionne ainsi, par exemple, « l'exode rural, l'extension des friches, les villages désertés » en France, Angleterre et en Allemagne. Pierre George, de son côté, revient sur la croissance moins rapide des petites villes, « désertées par une partie de leur population à une période charnière de l'évolution économique et fonctionnelle générale », qui témoignerait de leur « instabilité ».

L'émergence progressive des villes moyennes comme objet d'étude en lien avec le développement de la politique d'aménagement du territoire

Cette focalisation peut néanmoins sembler paradoxale. En effet, lors de la mise en œuvre de la politique des métropoles d'équilibre, sont élaborés, au niveau régional, des schémas régionaux d'armature urbaine. Ces derniers aboutissent à préciser, dans certaines régions, les principaux centres urbains qui, en relayant et épaulant l'action d'animation des métropoles régionales, contribuent à mettre en évidence l'importance des villes moyennes (Lajugie 1974). C'est dans ce contexte que Bernard Kayser (1926-2001), auteur quelques années auparavant d'une étude relative à l'évolution démographique des petites villes (1960)³¹², réengage, à la fin de la décennie, la réflexion sur les villes petites et moyennes, aidé de Nicole Mathieu³¹³, dans la *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*. Dans le cadre d'un article, devenu depuis un classique, intitulé « L'espace non-métropolisé du territoire français », il rappelle que les villes petites et moyennes, qui comptent selon ses estimations entre 10 000 et 100 000 habitants, se sont le plus souvent développées de manière récente « en fonction d'une sorte de rattrapage tertiaire » permis par l'élévation générale du niveau de vie national. Le géographe s'inquiète de la « stagnation de la création des emplois dans ces villes » et de la « perte de substance de la population » en raison du départ des jeunes et des diplômés. Un constat qu'il nuance néanmoins en affirmant, plus loin dans son texte, que « les chances de l'espace non-métropolisé paraissent encore intactes ». Les évolutions technologiques devant permettre, à terme, de diminuer les avantages de la concentration et de réduire les inconvénients d'une relative dispersion.

Quelques mois plus tard, à la suite du *III^e Congrès National de Démographie* organisé à Lyon, Saint-Etienne et Grenoble, la géographe Germaine Veyret-Verner franchit une étape supplémentaire en proposant un « Plaidoyer pour les moyennes et petites villes » qu'elle dit inspiré des communications et des débats animés qui ont suivi l'examen des rapports³¹⁴. Celui-ci est publié, une nouvelle fois, dans la *Revue de Géographie Alpine*. Au nom d'un aménagement équilibré du territoire, Germaine Veyret-Verner affirme notamment que le pays « n'a pas besoin d'une dizaine de Marseille ou de Lyon » car elle juge sa croissance démographique inadaptée « à cette forme

³¹² Les petites villes retenues pour l'étude comptent alors entre 3 000 et 10 000 habitants.

³¹³ Nicole Mathieu, qui est alors chargée de recherche au CNRS, est remerciée dans l'article pour « son importante contribution ».

³¹⁴ D'après la liste des communications, une seule traite alors directement des villes moyennes : « Adam (H.) et Bruyelle (P.) : Variations démographiques et variations sectorielles de l'emploi dans les petites et moyennes villes de la région du Nord » (Veyret-Verner 1969 : 7).

d'urbanisation ». C'est pourquoi « tous les efforts doivent, selon elle, porter sur les villes moyennes correspondant aux visages, aux besoins régionaux et à la démographie de la France » (Veyret-Verner 1969 : 16). Plus largement, ces villes doivent bénéficier de toutes les attentions car « la vie d'une région s'exprime dans une ville moyenne et qu'à son tour celle-ci est représentative de la région qu'elle dessert et qui la fait vivre »³¹⁵. Influencée par les travaux de Jean-François Gravier (chapitre 1), qu'elle cite dans son texte³¹⁶, Germaine Veyret-Verner s'inquiète d'une croissance excessive des grandes agglomérations urbaines qui pourrait affaiblir les campagnes et les villes petites et moyennes. « À quoi servirait d'avoir huit ou dix grandes métropoles d'équilibre si elles devaient régner sur huit ou dix déserts français ? », interroge-t-elle par exemple³¹⁷. À l'époque de « l'Aménagement du Territoire flamboyant » (Marchand 2009 : 203-219), la crainte de la domination de quelques grandes agglomérations urbaines, en particulier de Paris, sur le reste du territoire national contribue alors à l'émergence de la ville moyenne comme objet de recherche dans le champ académique. Celle-ci, comme dans l'exemple retranscrit ci-dessous, se voit le plus souvent parée de toutes les vertus :

« De 20 000 à 50 000 habitants, un grand nombre de petites "moyennes villes" réussissent un certain équilibre à un niveau supérieur aux précédentes. Etendant leur influence sur une zone plus vaste et plus peuplée, leur fonction régionale en est amplifiée, et souvent les implantations industrielles y sont facilitées par une main-d'œuvre nombreuse profitant d'une certaine formation professionnelle, ou par une situation géographique privilégiée (...). Ces villes échappent en partie aux problèmes de circulation intra-urbaine, et les migrations de travail sont singulièrement facilitées. De même les problèmes du centre, des banlieues, de l'agglomération urbaine y sont en général plus simples. Ces petites "moyennes villes" dans un pays comme la France sont un gage d'équilibre plus que de sclérose (...).

De 50 000 à 100 000 habitants se développe la vraie "ville moyenne" ayant en partie les avantages de la petite et de la grande ville. De la petite "moyenne ville", elle garde des liens étroits avec sa campagne, des fonctions régionales prédominantes, un aspect urbain souvent spécifique, un centre-ville (...) qui concentre encore les principaux commerces et bureaux administratifs. De la grande ville, elle possède déjà une population d'origine géographique plus variée, des fonctions plus diversifiées qui se multiplient aux dépens d'une fonction moins

³¹⁵ À l'inverse, selon elle, de la « grande ville » qui « ne [jouerait] qu'imparfaitement ce rôle ».

³¹⁶ En 1954, Germaine Veyret-Verner réalise, par ailleurs, une chronique élogieuse de *Décentralisation et Progrès technique* de Jean-François Gravier.

³¹⁷ L'objection est souvent formulée à partir de la mise en œuvre de la politique des métropoles d'équilibre. Olivier Guichard est d'ailleurs contraint d'y répondre lors d'une interview accordée à *Télé Loire Océan* le 26 mai 1965 : « Il faut bien réaliser que la multiplication des centres de vie dans un pays doit favorablement intervenir pour supprimer les déserts que vous évoquez. Il n'y a pas de raison pour que plusieurs centres de vie créent des déserts plus qu'un centre de vie. Le jour où nous auront en France plusieurs grandes villes qui seront à la fois des centres de décision, des centres de conception et d'information mais aussi des centres de services rares, je suis persuadé que c'est toute la région qui en profitera. »

prédominante. (...) Mais le seuil de 100 000 habitants agglomérés marque une limite : au-delà c'est la grande ville ou la grande agglomération ». (Veyret-Verner 1969 : 20)

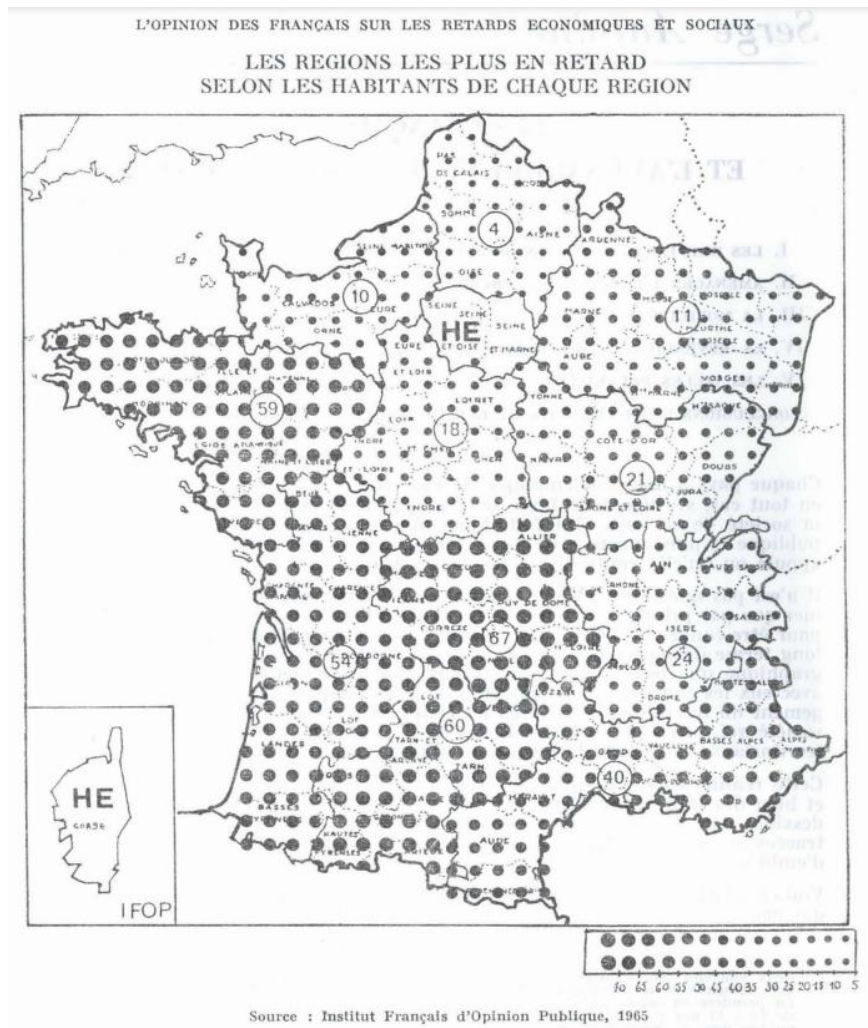


Figure 7. *Les Français et l'aménagement du territoire* » par Serges Antoine (1968)

Ainsi, sous l'effet du développement des politiques d'aménagement du territoire et de l'arrivée d'une nouvelle génération de chercheurs, la fin des années 1960 marque l'émergence de la ville moyenne dans la recherche urbaine et, plus particulièrement, en géographie. Elle doit sa mise à l'agenda à des auteurs venant d'horizons différents, à l'image donc de Germaine Veyret-Verner, Julien Miquet ou Bernard Kayser, qui comme Abel Chatelain une décennie plus tôt, ont en commun de pratiquer une géographie ouverte à l'ensemble des sciences humaines et sociales. Si, dans ce contexte, les productions monographiques sur les villes moyennes ne disparaissent pas totalement, les travaux quantitatifs qui cherchent à hiérarchiser le système urbain s'y substituent largement, prenant progressivement une place centrale dans les études relatives à cette catégorie urbaine. C'est

dans ce contexte que la DATAR, en lien étroit avec le *Commissariat Général au Plan* (CGP)³¹⁸, entreprend, fin 1968, ce qu'elle nomme « un schéma général d'aménagement de la France » sous la houlette du SESAME (Système d'Études du Schéma d'Aménagement)³¹⁹, dont le pilotage est confié à Serge Antoine (1927-2006), collaborateur d'Olivier Guichard puis de Jérôme Monod et directeur de la revue *2000*³²⁰ (Durance 2007 : 6-7). Cet ensemble d'études, appuyé sur les données fournies par l'*Institut de Recherche, d'Informatique et d'Automatique* (IRIA) en liaison avec l'*Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques* (INSEE), vise alors à « préparer le tournant du siècle » en tentant de mieux considérer les « effets de long terme » liés aux grands évolutions de l'économie et de la société française (Alvergne & Musso 2000 : 47-54), alors que la question des inégalités territoriales préoccupe fortement l'opinion publique (*Figure 7*). Elles déboucheront, en 1971, sur la publication d'un rapport, dont la direction fut assurée par Jacques Laigroz³²¹, intitulé *Une image de la France en l'an 2000 : scénario de l'inacceptable*³²². Celui-ci critique le développement des « grands ensembles résidentiels » et appelle, en miroir, à faire de la ville moyenne un terrain privilégié pour la recherche urbaine et pour la mise en œuvre de politiques alternatives (SESAME 1971 : 101). Un appel largement entendu par les chercheurs tandis que, pour la première fois, l'État s'apprête à engager une politique en faveur des villes moyennes.

³¹⁸ Ces deux administrations de mission sont rattachées, à partir de 1967, au ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, placé directement auprès du Premier Ministre.

³¹⁹ Le dispositif est directement inspiré des expériences observées par les responsables français de l'aménagement du territoire à l'étranger, en particulier en Europe, lors de voyages d'étude effectués durant les années précédentes : « Courant 1968, après avoir effectué diverses missions à l'étranger et pris l'avis de nombreux spécialistes des études à long terme, appartenant aux secteurs public et privé, les responsables français de l'aménagement du territoire ont été conduits à envisager un cadre de réflexions, auquel pourraient se référer à la fois les politiques à long terme et les décisions géographiques prises par les pouvoirs publics au niveau national ou régional ou pour tel ou tel domaine plus particulier » (Antoine & Durand 1970 : 1). Cet intérêt pour les expériences étrangères dans l'aménagement du territoire n'est cependant pas une nouveauté. Ainsi, Michel Rochefort mobilise dès 1962, dans un article publié dans la *Revue de Géographie de Lyon*, des exemples venus d'Angleterre ou d'Italie pour appuyer sa réflexion sur les « Problèmes humains de l'aménagement du territoire ».

³²⁰ Édité de 1966 à 1978, cette revue d'analyse et de prospective qui se veut un « lieu de rencontre, expression des expériences et des recherches de tous » vise, selon l'éditorial du premier numéro, à rendre compte de la « mutation générale de nos sociétés » et à familiariser l'opinion « aux difficultés des faits, de leur interprétation, de leurs contradictions dans tous les domaines qui demain auront (...) une signification imprévue et essentielle ». Le comité de parrainage comprend, au lancement de la revue, plusieurs figures prestigieuses à l'image des économistes Jean Fourastié (1907-1990) et François Perroux (1903-1987) ou de l'anthropologue Claude Lévi-Strauss (1908-2009). C'est dans le cadre de cette revue qu'est proposée, pour la première fois, la création du SESAME (Lacour 2000 : 37-46).

³²¹ Preuve des liens entretenus par les professionnels de l'aménagement du territoire et les universitaires, à cette époque, ce dernier participa au côté de Fernand Braudel, Jean Ferrandon, Jean Fourastié, Serge Antoine, Pierre George et Bernard Kayser, au 1^{er} colloque international sur l'aménagement du territoire et les techniques avancées en mars 1968.

³²² Dans la préface du rapport, Jérôme Monod, délégué à la DATAR, le présente comme « une réflexion libre d'un groupe de travail dont le résultat n'engage (...) que ses auteurs ». Ce texte va pourtant devenir « un référent mythique et méthodologique pour la prospective territoriale » (Musso 2008 : 40-62). Il aura ainsi une influence certaine sur l'action de l'État, en France mais également de nombreux pays étrangers, en matière d'aménagement du territoire dans les années qui suivront sa publication.

II. Les villes moyennes, laboratoires des mutations de l'action publique

L'émergence de la ville moyenne dans les années 1970 et le traitement de la catégorie dans les décennies qui suivent sont notamment liés, en France, au développement des politiques d'aménagement du territoire. La ville moyenne est ainsi, comme j'entends le démontrer, un objet hybride, à la fois politique, médiatique et scientifique, qui intéresse d'abord la recherche publique appliquée puis la recherche urbaine académique. Afin d'étayer ma démonstration, cette partie s'appuiera sur un important corpus composé de plusieurs dizaines de publications relatives à la catégorie parues depuis les années 1970 en géographie, en urbanisme, en aménagement, mais également en sociologie, en histoire et en science politique, principalement collectés sur les portails *Cairn*, *Persée*, *OpenEdition Journals*, *JSTOR*. Elle reposera, par ailleurs, sur des articles du quotidien *Le Monde*, des archives des débats et des travaux parlementaires ainsi que sur de nombreux rapports publiés, entre le début des années 1970 et la fin des années 1990, par la DATAR et d'autres institutions publiques

La deuxième partie de chapitre entend donc revenir, dans un premier temps, sur la naissance des contrats de villes moyennes initialement considérées comme un recours face à l'échec relatif des métropoles d'équilibre et de la décentralisation industrielle. Elle reviendra, dans un second temps, sur l'influence qu'a pu avoir l'action de l'État vis-à-vis des villes moyennes sur l'intérêt porté à la catégorie dans la recherche urbaine et en particulier en géographie.

A. Après les métropoles d'équilibre et la décentralisation industrielle, des villes moyennes au cœur de l'aménagement du territoire ?

Les années 1970 constituent une nouvelle étape dans l'étude des villes moyennes. Celle-ci résulte pour l'essentiel de l'évolution donnée, durant la période, à l'aménagement du territoire face à l'échec relatif des métropoles d'équilibre et des politiques de décentralisation industrielle au niveau économique d'une part, comme le soulignent de nombreux chercheurs, au niveau des imaginaires d'autre part, comme le suggèrent une série d'enquêtes d'opinion. Alors que le maintien d'une forte densité de villes petites et moyennes va progressivement devenir un enjeu majeur des politiques

territoriales, la mise en place des contrats de villes moyennes durant la décennie va constituer un terreau favorable à l'étude de la catégorie.

L'échec relatif des métropoles d'équilibre et des politiques de décentralisation industrielle

Rapidement après sa mise en œuvre, la politique des métropoles d'équilibre suscite ainsi de vives critiques dans la communauté universitaire. Alors que la DATAR estime avoir été à l'origine, en quelques années, de plusieurs centaines de milliers de créations d'emplois en dehors de Paris, certains chercheurs soulignent, au contraire, l'efficacité limitée des incitations financières mises en place³²³. Comme l'écrivent Michel Rochefort, Catherine Bidault et Michèle Petit (1970), « on aurait pu s'attendre à ce que la carte des aides de l'État à la décentralisation et celle des décentralisations effectuées correspondent. Il n'en n'est rien. L'une est le négatif de l'autre ». Ainsi, par exemple, bien que le Bassin Parisien soit situé en « zone blanche »³²⁴, celui-ci a bénéficié d'environ la moitié des décentralisations (Tugault 1967)³²⁵. Jean Bastié (1973) note, à ce titre, l'effet différencié de ces dispositifs en fonction des régions étudiées. La Normandie ou la Bretagne, observe-t-il, en ont grandement profité à l'inverse du Nord, de l'Est et des régions situées au Sud de la Loire. André Garcia (1978) regrette, de son côté, que les élus locaux ne soient pas suffisamment associés à ces politiques décidées depuis Paris. Quant à l'économiste Philippe Aydalot (1939-1987), l'un des pionniers de l'économie territoriale (Matteaccioli 2004), il juge leurs effets à peu près nul : « (...) non qu'aucune décentralisation n'intervienne dans les zones aidées, mais que ces décentralisations seraient intervenues pour des montants comparables sans ces aides » (1980). Un constat partagé également par Rémy Prud'homme qui juge, dès lors, inappropriée « la tendance de la DATAR à établir une relation causale entre son action et l'évolution enregistrée » (1974). En dépit des aides à l'industrialisation et au développement tertiaire et malgré la chasse aux investissements étrangers,

³²³ La loi n° 60-790 du 2 août 1960 *tendant à limiter l'extension des locaux à usage de bureaux et à usage industriel dans la région parisienne* accorde une prime aux entreprises basées en région parisienne qui acceptent de se déplacer en dehors de la capitale. En France, l'État a offert aux industriels acceptant d'investir dans certaines régions une subvention pouvant atteindre 25 % des investissements et divers allègements fiscaux. Cette loi fait suite à un mouvement engagé dès le milieu des années 1950 visant à réguler les implantations d'entreprises en Ile-de-France. Un comité de décentralisation réunissant ministères, élus locaux et personnalités qualifiées a été chargé de se prononcer sur « les projets de création et d'extension d'usines et de bureaux dans l'agglomération parisienne et de procéder chaque fois à un arbitrage entre les besoins particuliers des entreprises et la nécessité de contenir l'essor de la capitale » (Castelbajac & Monod : 46).

³²⁴ L'expression désigne les territoires qui ne bénéficient pas des incitations financières mises en place dans le cadre de la politique d'aménagement des territoires.

³²⁵ Yves Tugault, dans *Population*, note ainsi que « La juridiction et le système de subventions accordées sous des formes diverses aux entreprises pour s'installer en province semblent insuffisant pour assurer la réalisation de certains objectifs annoncés d'aménagement du territoire : développement équilibré de l'ensemble des régions de programme, créations de métropoles régionales » (1967 : 533).

les pouvoirs publics, conclut Michel Noël (1973), ne sont pas parvenus « à susciter de véritables noyaux d'activités pouvant soutenir une croissance régionale ».

Dans le même temps, les métropoles d'équilibre inspirent, elles-aussi, un sentiment mitigé. Philippe de Castelbajac et Jérôme Monod (2021 : 55), tous deux en poste à la DATAR lors de leur déploiement, observent qu'elles commencent alors à « s'enfler » au point, certes, de freiner la croissance de la capitale, conformément à l'objectif fixé, mais aussi d'engendrer « autour d'elles des déserts régionaux comme Paris a créé le désert français »³²⁶. Si cette image apparaît « plus passionnelle que scientifique » (Cazes & Reynaud 1972), elle connaît auprès du grand public et de certains décideurs un vif succès dans un contexte où la grande ville est assimilée, par 26 % des français, à « la fatigue, la ruine de la santé, des conditions de vie inhumaines »³²⁷. Jean-François Gravier lui-même, dans la troisième édition de *Paris et le désert français* (1972 : 129-130), dénonce les dérives quantitativiste d'une politique qui, sous prétexte de concurrencer efficacement la croissance parisienne, encouragerait un développement urbain déraisonnable et exclusif des « aires métropolitaines » régionales³²⁸. Ainsi, « en dépit de nombreux résultats positifs, et malgré ses inflexions récentes », la politique menée depuis 1963 souffre, selon l'essayiste, de deux vices majeurs (*Ibid.* : 131). D'abord, elle serait restée fragmentaire. Les actions s'additionnent sans se conjuguer et ne couvrent qu'une fraction du territoire et des activités. C'est « l'aménagement en miettes ». Ensuite, cette politique serait centralisée et peu soucieuse des particularités locales. « Les missions interministérielles sont dirigées par des fonctionnaires parisiens résidant à Paris (...) qui tranchent trop souvent en toute ignorance de cause et en fonction de la mode idéologique du moment », dénonce à ce titre Jean-François Gravier. L'action de l'État en matière de lutte contre les déséquilibres régionaux lui semble inefficace. La position de la capitale dans le secteur tertiaire, pointe-t-il notamment, n'est pratiquement pas entamée. Ainsi, alors qu'elle groupait, en 1962, 27,2 % de la part des salariés exerçants dans les secteurs des transports, des services, des commerces ou des administrations, elle en groupe toujours 26,9 % en 1968.

³²⁶ Bernard Kayser souligne, à ce titre, la faiblesse des liens rattachant les villes périphériques à leur métropole désignée : « En se plaçant au point de vue de l'homme-habitant ou de la collectivité urbaine, quelle importance, par exemple, a Toulouse pour Castres ou Figeac, quelle importance à Marseille pour Draguignan, et Nantes pour Bressuire ou Parthenay ? » (1969 : 372).

³²⁷ Enquête IFOP conduite en 1963 auprès d'un échantillon inconnu. Celle-ci indique également que 19 % des répondants considèrent que le développement de ces villes risque de transformer les campagnes en déserts et 8 % que le doublement de la population urbaine risque d'engendrer du chômage et de la misère.

³²⁸ « En février 1966 étaient créées cinq "organisations d'études d'aménagement d'aires métropolitaines" (OREAM), contrôlées par le "groupe central de planification urbaine" (...) L'OREAM de Lyon-Saint-Etienne veut porter la "région urbaine" de 1 480 000 habitants à 3 100 000 (entre 1962 et la fin du siècle). Celle de Marseille, exaltée par la naissance du complexe de Fos, propose mieux encore : on passera de 1 150 000 âmes à 3 200 000 sur une aire de 2 800 km². Celle de Nantes-Saint-Nazaire se contenterait d'une ascension plus modeste : 560 000 à 1 200 000, malgré un "port lourd poly-industriel" et une "plateforme pétrochimique". Celle de Metz-Nancy-Thionville veut aussi doubler, d'un million de personnes à deux millions. Seule l'OREAM de Lille, qui a sagement étendu sa compétence à l'ensemble du Nord et du Pas-de-Calais, ambitionne simplement de "conserver son poids relatif dans le peuplement français et européen". Hormis ce dernier cas, les OREAM introduisent donc un cloisonnement, déplorable à tous égards, entre une zone privilégiée et le reste de la région, dont on semble se désintéresser » (Gravier 1972 : 130).

Au-delà de la situation économique des territoires, la politique des métropoles d'équilibre n'a pas permis d'améliorer l'image de la capitale dans l'opinion publique. À partir de la fin des années 1960, alors que la place des sondages s'accroît considérablement dans la recherche (Blondiaux 1998), en particulier du côté des études appliquées dépendante des ministères de l'aménagement et de l'équipement, plusieurs enquêtes révèlent ainsi une défiance croissante à l'égard de la capitale. Dans un sondage IFOP daté de 1970, publié peu après mai 1968 à la demande de la Préfecture d'Ile-de-France, 88 % des répondants résidants en province indiquent, à cet égard, qu'ils n'aimeraient pas s'installer à Paris (24 points de plus qu'en 1951) et 87 % plaignent leurs parents ou amis qui sont contraints d'y habiter. 72 % estiment également qu'« il y a trop d'habitants dans la Région parisienne » et 61 % considèrent « la perspective de 14 millions de Parisiens » déraisonnable³²⁹. En 1965, déjà, la moitié des sondés pensaient le doublement des villes en quarante ans inévitable et entre 60 et 65 % des enquêtés voyaient d'un bon œil l'idée de prendre des mesures visant à décourager cette évolution, en particulier pour les grandes villes³³⁰.

Face à cet échec relatif des métropoles d'équilibre, le discours politique à l'égard des grandes agglomérations se durcit comme en témoigne, par exemple, la déclaration des cinq présidents de commission de l'Assemblée nationale le 12 juillet 1971 : « Les options qui tendent à privilégier les grandes métropoles ou à accroître la masse de l'agglomération parisienne... nous conduisent à terme vers un modèle de société déshumanisée contraire à la trame mentale de la nation »³³¹. Cette situation nouvelle conduit alors à une inflexion des politiques d'aménagement en faveur des villes moyennes qui sera bientôt suivi d'une mise à l'agenda de la catégorie dans la recherche urbaine.

Une inflexion des politiques d'aménagement en faveur des villes moyennes

Le maintien d'une forte densité de villes petites et moyennes devient alors un enjeu majeur des politiques territoriales. Cela tient notamment à l'image extrêmement favorable dont ces dernières bénéficient à rebours de celle généralement accolée aux grands pôles urbains. D'une part, elles incarneraient la tranquillité et la sécurité. D'autre part, elles offriraient à la population les conditions nécessaires à son épanouissement : la possession d'une automobile et l'accès à un pavillon individuel avec jardin, par exemple. Enfin, témoins privilégiés de notre histoire, elles bénéficieraient

³²⁹ Ces chiffres sont cités par Jean-François Gravier dans l'édition de 1972 de *Paris et le désert français* : 122-123.

³³⁰ Ces résultats sont communiqués par Serge Antoine dans un article publié dans *Le Nouvel Observateur* en 1965. L'enquête aurait été conduite dans le cadre de la DATAR sans que l'on n'en sache davantage sur la taille de l'échantillon ou l'institut chargé du sondage.

³³¹ La citation est reprise à Jean-François Gravier (1972 : 142).

d'un patrimoine bâti de qualité, répartis de façon homogène sur l'ensemble du territoire, qu'il conviendrait de protéger (Castelbajac et Monod 2021 : 56). Ces représentations conduisent Olivier Guichard, ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, à s'intéresser aux villes moyennes et à exprimer, plusieurs fois au début des années 1970, sa volonté que leur soit consacrée une « grande politique »³³². Ainsi, face à l'échec relatif des métropoles d'équilibre, les pouvoirs publics cherchent à descendre encore d'un cran dans la hiérarchie urbaine en espérant que la ville moyenne puisse apporter la solution recherchée (Commerçon 1996).



Figure 8 Géographie des contrats de villes moyennes d'après Thérèse Saint-Julien (2001). Mise en forme : Warnant A.

Le 8 mars 1972, lors d'un déplacement en Poitou-Charentes, Jérôme Monod, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, annonce ainsi que cinq ou six « villes moyennes-

³³² *Les villes moyennes : dossiers d'étude. Aménagement du territoire*, La Documentation française, 1973, 88 p.

pilotes »³³³ recevront prochainement une aide spéciale de l'État³³⁴. Celle-ci doit permettre de financer des expériences originales d'aménagement urbain, d'animation culturelle et de développement économique associant l'État et les municipalités sélectionnées³³⁵. Cette politique tient compte de la volonté affichée dans le VI^e Plan (1971-1975) d'accorder « une attention particulière (...) au développement des villes moyennes » au côté de la priorité donnée « au développement des métropoles d'équilibre et des capitales régionales susceptibles de constituer à la fois un contrepoids à l'attraction parisienne et des pôles de développement régionaux »³³⁶. Elle s'inscrit, en outre, dans le cadre des principes énoncés, le 30 novembre 1971, dans une circulaire relative aux « formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes » (dite « Tours et Barres »). Il y est notamment indiqué que ces villes « devront (...) contribuer au maintien d'un certain équilibre dans le développement de l'urbanisation »³³⁷. Alors que les villes moyennes sont considérées comme « une chance unique pour modeler un mode de vie urbain futur différent de celui qui a été créé dans les grandes villes (...) »³³⁸, les élus locaux sont invités à « concevoir le développement de leurs cités de manière globale et non plus fractionnée » et à renoncer « au gigantisme et aux édifices qui enlaidissent les sites »³³⁹.

Cette position est aussi celle défendue par le *Conseil national des économies régionales et de la productivité* (CNERP) et par son président, Michel d'Ornano, l'influent député-maire de Deauville (Calvados), qui estiment que les métropoles d'équilibre ont fait le plein de leurs possibilités de développement et que tout effort accompli dans ces très grandes villes serait ruineux. Invité à intervenir, lors de leur vingt-et-unième congrès organisé à Nice en octobre 1972, au cours duquel « s'instaura entre maires des villes moyennes et représentants qualifiés de l'administration un fructueux dialogue » (Lajugie 1974 : 7), le Premier ministre de l'époque, Pierre Messmer (1916-2007), qui prend acte du

³³³ En plus d'Angoulême (Charente), officiellement retenue, la liste des agglomérations potentiellement concernées, établie conjointement par le ministère de l'équipement et la DATAR, comprend Auxerre (l'Yonne), Cahors (Lot), Cholet (Maine-et-Loire), Dole (Jura), Épernay (Marne), Poitiers (Vienne), Saintes (Charente-Maritime) et Rodez (Aveyron). Cette liste serait le produit d'un compromis entre le ministère de l'équipement, favorable à des expériences disséminées sur l'ensemble du pays, et la DATAR, qui souhaite à l'inverse cibler les expériences dans quelques régions de l'Ouest. L'absence de critères de sélection clairement définis suscitera de vives critiques.

³³⁴ « Cinq ou six "villes-pilotes" recevront une aide spéciale de l'État », *Le Monde*, 8 mars 1972.

³³⁵ Concrètement, Jérôme Monod annonce que ces villes vont bénéficier de subventions spécifiques pour qu'elles puissent piétoniser certaines rues et restaurer leurs monuments. Elles doivent profiter, également, de manifestations culturelles délocalisées organisées par de grandes institutions parisiennes à l'image du Louvre ou de la Cinémathèque. Enfin, les entreprises qui s'installeront dans les villes moyennes bénéficieront d'un régime d'aides particulier qui pourra représenter jusqu'à 25 % du coût de leurs investissements.

³³⁶ VI^e Plan de développement économique et social (1971-1975) approuvé par la loi n° 71-567 du 15 juillet 1971.

³³⁷ Circulaire du 30 novembre 1971 relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes. Publiée au Journal Officiel le 15 décembre 1971.

³³⁸ Avis présenté par M. Robert Laucournet, au nom de la Commission des Affaires économiques du Plan, sur le projet de loi de finances pour 1974. Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1973.

³³⁹ « Une politique expérimentale », *Le Monde*, 9 février 1973.

dynamisme démographique des villes³⁴⁰, prononce, ainsi, une allocution remarquée³⁴¹. Il dit voir dans les villes moyennes « le terrain d'élection du renouveau de notre vie locale » – loin des tensions éprouvées par les habitants des grandes villes confrontées à des problèmes de transports, de pollution ou de logement – et justifie longuement la place nouvellement accordée aux villes moyennes dans l'aménagement du territoire (*Ibid.*) :

« Le développement des villes moyennes doit beaucoup aux propositions et aux initiatives de leurs élus. Mais l'imagination et l'inspiration s'égarent si elles ne peuvent s'appuyer sur des moyens préalables d'information et d'études dont les très grandes villes disposent par des services techniques appropriés, souvent renforcés par l'État, et sous la forme d'OREAM³⁴² dans les métropoles d'équilibre. Désormais, l'État est prêt à contribuer financièrement à des études d'urbanisme ou portant sur tel ou tel problème que les villes moyennes décideraient de faire, au lieu de s'en remettre à des promoteurs, des architectes ou même aux services techniques habituels de l'administration. Voilà encore une manière d'aider les villes moyennes à mieux dessiner les lignes de leur avenir. »

Si les résultats de l'expérimentation entamée à *Angoulême (Charente)*³⁴³, en avril 1972, sont jugés mitigés³⁴⁴, le « dossier d'intention » de la ville de *Rodez (Aveyron)*³⁴⁵, présenté comme « exemplaire », est utilisé pour justifier la généralisation du dispositif (Vadelorge 2014). Le gouvernement annonce, en février 1973, vouloir l'étendre à d'autres communes sous la forme de contrats d'aménagement signés avec l'État pour une durée de cinq ans³⁴⁶. « Dès cette année, affirme alors Olivier Guichard, des crédits du ministère sont disponibles pour lancer la préparation d'une dizaine de contrats, et même pour financer une première tranche annuelle d'opérations dans certaines villes »³⁴⁷. À Paris, la mise en œuvre de cette politique est confiée à un *Groupe opérationnel des villes moyennes* (GOVM), placé sous l'autorité conjointe de la DATAR et de la *Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme* (DAFU), chargé d'aider les communes qui en font la demande dans l'élaboration de leurs

³⁴⁰ Entre 1962 et 1968, le taux de croissance des villes moyennes, comprises entre 20 000 et 100 000 habitants, est comparable à ceux des métropoles d'équilibre et des grandes agglomérations selon un rapport du sénateur Robert Laucournet présenté en novembre 1973, au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, sur le projet de loi de finances pour 1974.

³⁴¹ « Après le plaidoyer de M. Messmer. Quelles mesures concrètes peut-on prendre en faveur des villes moyennes ? », *Le Monde*, 24 octobre 1972.

³⁴² Organisme régional d'études et d'aménagement de l'aide métropolitaine.

³⁴³ « La politique des villes moyennes : Une seule cité-pilote, *Angoulême*, est retenue par le gouvernement déclare M. Chalandon », *Le Monde*, 14 avril 1972.

³⁴⁴ Le choix de faire d'Angoulême la première ville-pilote tient à des considérations politiques. Il s'agit, d'après les informations du quotidien *Le Monde*, « de donner à Jacques Périllat, alors directeur de cabinet à l'éducation nationale dans le ministère d'Olivier Guichard, une arme de choix pour la campagne législative de 1973 ». L'opération connaît cependant des retards importants en raison de désaccords nombreux entre les agents de l'équipement et le conseil municipal. Ainsi, de toutes les villes ayant contractualisée avec l'État, *Angoulême* est l'une de celle ayant bénéficiée le moins de subventions.

³⁴⁵ « *Rodez* à l'honneur », *Le Monde*, 13 juillet 1973.

³⁴⁶ « Les villes moyennes pourront signer des contrats avec l'État », *Le Monde*, 9 février 1973.

³⁴⁷ *Ibid.*

programmes et de faciliter les liaisons entre les collectivités locales et les administrations concernées³⁴⁸. À la date du 30 juillet 1974, sept villes moyennes ont signé un contrat d'aménagement avec l'État : Rodez (23 juillet 1973), Angoulême (5 novembre 1973), Saint-Omer (20 décembre 1973), Autun (13 mars 1974), Chambéry et Rochefort (30 juillet 1974)³⁴⁹. Au total, entre 1973 et 1979, ce sont 78 communes, de 30 000 à 150 000 habitants, qui bénéficieront d'un « contrat de ville moyenne » (*Figure 8*).

B. Des contrats de villes moyennes aux politiques de décentralisation : une catégorie soudainement placée au cœur de la recherche urbaine

L'élaboration puis la mise en œuvre des contrats de villes moyennes, dans les années 1970, conduit les équipes de la DATAR et de la DAFU, à s'intéresser de près aux villes de la catégorie. « La tradition française du juste milieu donne à cette époque lieu à un véritable volontarisme politique. La "filière" villes moyennes est explorée depuis l'amont jusqu'à l'aval » (De Roo 2005 : 5). Cet intérêt doit aussi au développement de la notion de « qualité de vie » très présente dans l'idéologie officielle de l'aménagement du territoire à partir de 1968 (GRVM 1982). Au début des années 1970, une série d'études est ainsi consacrée aux villes moyennes dans la lignée des ambitions affichées dans le cadre du VI^e Plan de développement économique et social. Elles contribueront, dans un premier temps, à l'émergence d'un discours mythique autour de la ville moyenne considérée comme une solution dans le cadre de l'aménagement du territoire puis, dans un deuxième temps, à la reconnaissance progressive d'un « problème » les concernant. On verra comment l'intérêt pour les villes moyennes évolue ensuite, au cours des décennies 1980-1990, sous l'effet notamment de la constitution d'une association regroupant les maires de la catégorie, du lancement de grands programmes nationaux à l'image du plan *Université 2000* ou des changements opérés dans le cadre de l'aménagement du territoire sur fond d'affirmation de la construction européenne.

La mise à l'agenda de la ville moyenne dans la recherche publique appliquée

³⁴⁸ La mission du GOVM est détaillée dans une Instruction ministérielle d'Olivier Guichard, datée du 7 février 1973, destinée aux préfets.

³⁴⁹ Coudé du Foresto Y. (rap.), *Rapport général fait au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1975*. Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1974 au Sénat.

La première étude significative traitant des villes moyennes est publiée en octobre 1971 sous le titre : « Éléments d'Analyse et de Prospective sur les Villes Moyennes ». Elle résulte d'une collaboration entre des membres du SESAME³⁵⁰ et celles de la DATAR. Cette étude fait état des bouleversements sociaux, démographiques et économiques à l'œuvre depuis les années 1950 sous l'effet de la réorganisation des processus de production et de la déprise agricole. Ses auteurs inscrivent leurs réflexions dans la continuité de celles menées, quelques années plus tôt, sur les métropoles d'équilibre. Après la lutte contre *Paris et le désert français*, les pouvoirs publics, qui ouvrent une nouvelle étape de l'aménagement du territoire, déclinent les politiques menées précédemment en les menant à une échelle plus fine alors qu'ils cherchent désormais à réduire les déséquilibres de développement et de ressources à l'échelle infrarégionale. À travers l'utilisation de données statistiques, les auteurs de l'étude sont amenés, dans ce cadre, à tester, à la demande du ministère de l'Équipement et du Logement, les cinq hypothèses fondatrices mobilisées par les promoteurs d'une politique des villes moyennes afin d'en évaluer le bienfondé :

- La première veut que ces villes aient connu une croissance démographique remarquable qui témoignerait d'une préférence pour les unités de moindre importance. Les auteurs de l'étude observent pourtant que si les villes de 30 000 à 200 000 habitants croissent effectivement davantage que les principales agglomérations urbaines, la taille ne jouerait au final qu'un rôle secondaire. On note de ce fait des trajectoires très différentes entre les villes moyennes selon les régions considérées. Celles du bassin parisien, par exemple, sont en forte croissance quand celles situées dans les régions du Nord et l'Est de la France connaissent des dynamiques démographiques moins favorables.
- La deuxième et la troisième hypothèse semblent également difficiles à valider. L'une avance que les villes moyennes présenteraient une forte attractivité sur le plan industriel. Les auteurs admettent ne pas pouvoir le confirmer. L'autre présume que les coûts des équipements seraient moins élevés dans les villes de taille intermédiaire. Il est vrai que « la loi des rendements décroissants joue pleinement dans les grandes agglomérations » mais, parallèlement, « la production par habitant est supérieure dans les villes plus importantes ». Autrement dit, le « calcul économique n'est pas décisif en faveur des villes moyennes ».
- La quatrième hypothèse avancée régulièrement chez les aménageurs et les décideurs tient à la qualité de vie supposée supérieure des villes moyennes. Là-encore, les auteurs de l'étude

³⁵⁰ Dans un article publié en 1970 dans la revue *2000*, intitulé « Un système d'étude sur le futur : le "SESAME" », Serge Antoine et Jacques Durant précisent que les groupes SESAME, qui se veulent « ouverts » et « souples », cherchent à articuler les connaissances en faisant dialoguer des universitaires, des chercheurs indépendants, des représentants des pouvoirs publics et d'entreprises privées.

invitent à nuancer cette assertion. Prudents, ils rappellent que cela diffère en fonction des groupes sociaux et de leurs besoins.

- La cinquième hypothèse veut que les villes moyennes jouent un rôle important dans l'équilibre du territoire. « La répartition des hommes et des activités, l'organisation des moyens de développement du pays, écrivent les auteurs de l'étude, nécessite que soit poursuivie une politique d'équilibre territorial déjà engagée avec la politique des métropoles d'équilibre ». On retrouve ici l'influence des travaux sur la hiérarchie urbaine produits au cours de la décennie précédente. La mise en place d'une politique dédiée aux villes moyennes est ainsi justifiée par le fait qu'elles constitueraient « un réseau particulièrement adapté à l'accueil des travailleurs en voie de reconversion, des entreprises moyennes industrielles (...) cherchant à se décentraliser », sans qu'aucun élément ne soit cependant apporté en appui de cette assertion.

Une seconde étude, intitulée « Éléments de réflexion sur les villes moyennes », est publiée en deux volets distincts entre mai et avril 1972. Nous sommes alors quelques mois après le congrès du CNERP durant lequel les villes moyennes furent mises à l'honneur. La DAFU est cette fois associée au *Groupe d'études et de recherche* (GER) du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, dirigé depuis peu par Olivier Guichard. La première moitié du rapport constitue une analyse détaillée des divers aspects du « problème des villes moyennes ». Elle fera l'objet d'une recension détaillée dans les colonnes du quotidien *Le Monde* en novembre 1972³⁵¹. Les villes moyennes y sont définies selon un critère de taille. L'étude retient ainsi 165 agglomérations, comprises entre 20 000 et 100 000 habitants, qui représentent un peu moins de 7 millions d'habitants, soit un citadin sur cinq et un français sur dix. Elle distingue, en outre, cinq types de villes moyennes : 1) celles prises dans une conurbation urbaine, 2) celles en position de satellites vis-à-vis d'une grande agglomération, 3) celles en situation d'isolement, 4) celles entretenant une relation « ambiguë » avec une métropole, 5) celles dont l'existence tient à des caractéristiques économiques et géographiques spécifiques (exploitation minière, sources thermales, casernes militaires, etc.).

Comme dans le rapport du SESAME, celui du GER fait état d'une croissance soutenue des villes moyennes. Les 193 communes comprises entre 20 000 et 200 000 habitants auraient ainsi accueilli, entre 1962 et 1968, autant d'habitants que les 21 communes de plus de 200 000 habitants (Paris compris) (*Figure 9*). L'étude insiste néanmoins, elle-aussi, sur les inégalités régionales et les ressorts conjoncturels de cette croissance. Ces villes ayant bénéficié au cours de la décennie, grâce

³⁵¹ « 193 agglomérations et 11 millions d'habitants », *Le Monde*, 1^{er} novembre 1972.

aux mutations agricoles, d'une migration de courte portée dont les sources tendent à s'amenuiser. Les auteurs de l'étude observent, également, une fuite des jeunes et des diplômés dans un contexte où les villes moyennes, affirmant un rôle de transformation intermédiaire ou de transformation finale de produits peu élaborés, peinent à offrir des emplois qualifiés à des individus en quête d'ascension sociale. Face à ces difficultés, ils dressent, dans la seconde moitié de l'étude, les contours de ce que pourrait être une politique des villes moyennes. Ils invitent, d'abord, à promouvoir les solidarités, au sein de réseaux de villes³⁵², afin de mener à bien des politiques d'aménagement et de développement économique concertées. Ils conseillent, ensuite, de différencier les politiques mises en œuvre dans les villes moyennes en fonction de leurs caractéristiques. Ils encouragent, enfin, à concevoir le développement de ces villes en tenant compte de leur environnement régional et du réseau urbain dans lequel elles s'inscrivent. Au total, la politique des villes moyennes doit donc, selon les auteurs de l'étude, se situer à deux niveaux : au niveau *régional* et au niveau *local*.

Ces études réalisées au sein des cellules de réflexion des différents ministères donnent corps à une catégorie jusqu'alors faiblement considérée par les pouvoirs publics et les universitaires. Elles offrent également au gouvernement et à son nouveau ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, Olivier Guichard³⁵³, les arguments nécessaires pour justifier une action spécifique en faveur des villes moyennes alors qu'une expérimentation est conduite à Angoulême depuis le mois d'avril 1972. Elles contribuent à faire de ces villes l'un des principaux « objectifs de la politique d'aménagement du territoire » autant qu'un « leitmotiv des discours officiels »³⁵⁴. Les villes moyennes sont désormais considérées comme un « terrain idéal pour la démocratie » et l'expérimentation de politiques urbaines innovantes³⁵⁵ justifiant, par là-même, la production de deux nouvelles études en 1973.

Intitulée *Les villes moyennes : dossiers d'étude*, la première est publiée à *La Documentation française*. Elle « n'exprime ni une doctrine ni une politique des pouvoirs publics en la matière » affirme Olivier Guichard, qui en signe la préface. Elle « n'a pour ambition que d'engager une réflexion la plus large possible (...) » au moment où l'opinion publique « prend un intérêt nouveau à ce que l'on appelle communément "villes moyennes" »³⁵⁶. Réalisée par les équipes de la DATAR, ce travail reprend

³⁵² La Direction des Routes en recense alors 11 constitués autour d'au moins trois villes de plus de 20 000 habitants.

³⁵³ Olivier Guichard occupe cette fonction depuis le 6 juillet 1972.

³⁵⁴ « La politique en faveur des villes moyennes : Une seule cité-pilote, Angoulême, est retenue par le gouvernement déclare M. Chalandon », *Le Monde*, 14 avril 1972.

³⁵⁵ Intervention d'Olivier Guichard à l'Assemblée nationale le 17 novembre 1972.

³⁵⁶ Olivier Guichard mentionne également les nombreuses études et initiatives concrètes prises en faveur des villes moyennes et rappelle qu'il « est utile, au moment où le Congrès annuel du Conseil national des économies régionales et de la productivité est consacré à ce thème, de nourrir ces débats par la publication de dossiers de travail. »

l'essentiel des résultats obtenus dans le cadre des études conduites, en 1971, par le SESAME puis, en 1972, par le GER. Les auteurs de l'étude élargissent, néanmoins, la réflexion à plusieurs pays européens dans lesquels la place des villes moyennes est importante : l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Belgique. Cela leur permet de souligner que la généralisation du fait urbain, sous l'effet conjugué de la disparition de la société rurale, de la transformation du système de production industriel et de la tertiarisation de l'économie³⁵⁷, concernent l'ensemble des pays développés et, qu'en la matière, la France n'est pas une exception. Ce phénomène bénéficie aux villes moyennes qui ont connu dans les années 1950 et 1960 des taux de croissance relativement élevés (*Figure 10*), bien que les dynamiques diffèrent fortement d'une région à l'autre³⁵⁸.

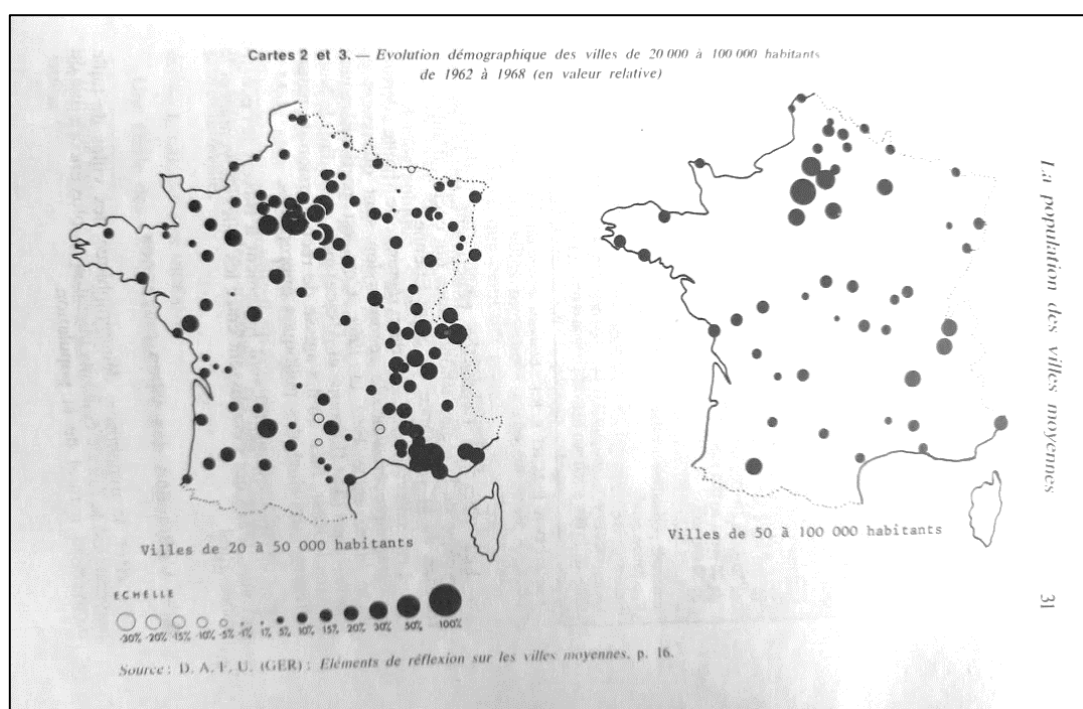


Figure 9. Évolution démographique des villes de 20 000 à 100 000 habitants (1962-1968) Source : *Éléments de réflexions sur les villes moyennes* (1972).

Considérant que le facteur régional joue un rôle déterminant dans la dynamique des villes moyennes, les auteurs ont également fait le choix de se tourner vers des travaux d'universitaires relatifs aux ensembles urbains de quatre grandes régions françaises. Les recherches de Raymond Dugrand sur le Bas-Languedoc, de Michel Rochefort sur l'Alsace, de Bernard Kayser sur la côte d'Azur et d'Yves Babonaux sur la région de la Loire moyenne sont ainsi mobilisées afin de témoigner du poids des villes moyennes dans chacune de ces régions (*Figure 11*). Les villes

³⁵⁷ Ce dernier point a fait l'objet, en août 1972, d'un rapport du SESAME intitulé « La Tertiarisation de la Société ».

³⁵⁸ Les auteurs de l'étude admettent ainsi que « la réalité est beaucoup plus complexe que l'image abstraite d'une organisation pyramidale de l'urbanisation française : monde rural et villes moyennes n'ont ni le même sens, ni les mêmes chances selon les régions dans lesquelles ils se trouvent ».

moyennes sont présentées comme un « facteur de régulation de la croissance urbaine » et un « élément d'une politique régionale ». Leur promotion n'est pas considérée comme contradictoire mais bien complémentaire à l'action menée en faveur des métropoles afin de lutter contre les déséquilibres régionaux. Ces politiques supposent toutefois des moyens importants, des priorités nouvelles et ne peuvent être conçues « sur la seule base d'études ou de schémas, si nécessaires soient-ils ». Les auteurs appellent, en conséquence, à réformer le système de financement des collectivités locales mais aussi à élargir leurs prérogatives pour que ces villes puissent être au cœur de « la réanimation de la vie politique ». « Certes, nul ne peut se substituer aux intéressés dans cette voie » mais « les responsables nationaux peuvent rassembler les conditions nécessaires à l'éclosion des projets », indiquent les auteurs du document.

	Population (en million)			Croissance (absolue)	
	1954	1962	1968	1954/62	1962/68
France					
Villes de plus de 500 000 hab.	7,7	9,9	11,7	2,2	1,7
De 100 000 à 500 000 hab.	5,8	7,2	8,9	1,4	1,7
De 20 000 à 100 000 hab.	5,4	6,2	7,1	0,8	0,8
Allemagne Fédérale					
Villes de plus de 500 000 hab.	9,10	10,9	10,6	1,8	- 0,3
De 100 000 à 500 000 hab.	4,8	8,8	10	1,5	1,2
De 20 000 à 100 000 hab.	5,1	6,8	11,4	1,6	4,6
Italie					
Villes de plus de 500 000 hab.	5,2	7	8,3	1,8	34,6
De 100 000 à 500 000 hab.	4,8	5,6	6,6	0,8	16,7
De 20 000 à 100 000 hab.	10	11,3	12,7	1,3	13
Royaume-Uni					
Villes de plus de 500 000 hab.	19,2	19,2	18,7	0	- 0,5
De 100 000 à 500 000 hab.	6,8	7,4	8,5	0,6	1,1
De 20 000 à 100 000 hab.	8,8	9,8	-	0,9	-
Pays-Bas					
Villes de plus de 500 000 hab.	2,0	2,4	2,8	0,4	0,4
De 100 000 à 500 000 hab.	1,6	2,1	2,5	0,5	0,4
De 20 000 à 100 000 hab.	2,5	3	4,2	0,5	1,2
Belgique					
Villes de plus de 500 000 hab.	2,7	2,9	3,2	0,2	0,3
De 100 000 à 500 000 hab.	0,9	0,9	0,8	0	- 0,1
De 20 000 à 100 000 hab.	0,7	1,0	2,4	0,3	1,4

Figure 10. La croissance des catégories de villes en Europe selon leur taille entre 1950 et 1970 d'après l'armature démographique de l'ONU. Cité dans : Les villes moyennes. Dossiers d'étude.

Ce dossier d'étude est mentionné dans la revue *Norois* en 1974 par Jean Comby, qui sera également l'un des premiers à s'intéresser aux contrats de villes moyenne. Le géographe regrette l'absence de « fil conducteur » ainsi qu'une analyse peu claire : « trop détaillée » par endroits, « trop abstraite » à d'autres. De fait elle sera vite oubliée. A l'opposé, le « Rapport Lajugie », adopté

par le *Conseil Économique et Social* le 30 mai 1973 avant d'être publié l'année suivante aux *Éditions Cujas* connaîtra un tout autre destin. Né d'une commande passée, fin 1972, par le *Conseil Économique et Social* à l'économiste Joseph Lajugie, alors membre de sa section « aménagement du territoire et équipement », celui-ci paraît au moment où le gouvernement se voit conforter dans son orientation en faveur des villes moyennes par le plan d'action soumis à la discussion à Bucarest, en août 1974, dans le cadre de la *Conférence mondiale de la population des Nations Unies*³⁵⁹. Dans l'une de ses recommandations, l'institution invite les pouvoirs publics à ne plus miser exclusivement sur les grandes villes et à « s'efforcer de créer un réseau de petites villes et de villes moyennes ou de le renforcer s'il existe déjà, afin de réduire la congestion des grandes villes, tout en offrant aux ruraux la possibilité de quitter les campagnes »³⁶⁰. Dans ce contexte, alors que le « label "ville moyenne" fait fortune »³⁶¹, pour reprendre la formule du journaliste Étienne Mallet³⁶², le texte proposé par Joseph Lajugie (1914-2004), recensé notamment par Pierre George dans *Les Annales de Géographie*, circule activement dans les milieux aménagistes bien qu'il acte plus qu'il n'impulse des conceptions nouvelles. Ce succès doit beaucoup à la position de son auteur qui, outre sa qualité d'économiste, est aussi membre fondateur et président de la commission d'études du *Comité d'expansion Aquitaine* et adjoint au maire de Bordeaux, Jacques Chaban-Delmas, qui occupe entre 1969 et 1972 la fonction de Premier ministre.

L'économiste propose un état lieu des villes moyennes avant de dresser en trois actes – objectif, procédures, moyens d'action – les contours d'une politique qui leur serait destinée. Ainsi, le texte qu'il propose n'a pas seulement vocation à établir un état des lieux de la situation. Il s'agit bien de servir l'action des décideurs publics. Pour celui qui fut l'un des fondateurs de la Science Régionale, avec Walter Isard, François Perroux ou Jacques Boudeville, et de l'*Association de Science Régionale de Langue Française* (Lacour 2004), dont il a été l'un des premiers présidents de 1969 à 1972, la ville moyenne ne peut être définie qu'au regard de l'environnement régional dans lequel elle s'insère. Celle-ci doit, ainsi, bénéficier d'une certaine « masse critique » afin de pouvoir assurer une fonction de relais vis-à-vis de la métropole à laquelle elle est rattachée. Ainsi, au critère quantitatif (*Figure 12*), il convient d'ajouter des critères qualitatifs : « la ville moyenne se définit, avant tout, par ses fonctions et la place qu'elle occupe dans le réseau urbain entre la métropole à vocation régionale et les petits centres urbains à rayonnement purement local » (Lajugie 1974).

³⁵⁹ « 1974, année mondiale de la population », *Le Monde Diplomatique*, août 1974.

³⁶⁰ ONU, *Rapport de la Conférence mondiale des Nations Unies sur la population*, Bucarest, 19-30 août 1974 : 18.

³⁶¹ Joseph Lajugie précise qu'à la date de la publication de ce travail « 4 contrats de ce type ont été signés avec Rodez, Angoulême, Saint-Omer et Autun. Huit autres font l'objet de négociations avancées avec Aurillac, Auxerre, Castres, Chambéry, Fougères, Gap, Rochefort et Vesoul. Une autre tranche est prévue pour 1974-1975 intéressant, en particulier, Pau, Libourne, Agen » (Lajugie 1974 : 143).

³⁶² « Les villes moyennes au banc d'essai », *Le Monde*, 11 septembre 1974.



Figure 11. Carte réalisée par Yves Babonaux sur la région de la Loire moyenne

Après avoir longtemps souffert d'une image dégradée, les villes moyennes bénéficieraient en outre, selon Joseph Lajugie (1974), d'« une attention flatteuse ». Elles, qui ont connu durant la dernière décennie une croissance importante³⁶³, renverraient à des représentations bien plus favorables que celles accolées à Paris ou aux métropoles régionales. Un sondage *Ifop*, dont il est question dans le texte, rapporte ainsi que 29 % des sondés expriment leur envie de vivre dans une ville de 5 000 à 100 000 habitants quand, en sens inverse, 63 % d'entre eux font part de leur aversion pour les métropoles de plus d'un million d'habitants³⁶⁴. Comme souvent, les villes moyennes sont parées de toutes les vertus. Elles éviteraient l'anonymat des grandes villes, faciliteraient les contacts personnels et la permanence des relations familiales, elles renforceraient chez leurs habitants le sentiment de faire partie d'une communauté vivante. Le texte de Joseph Lajugie préfigure ici la formule de Jérôme Monod (1974) selon laquelle la « ville moyenne » est celle où « les relations sociales sont autres ». En outre, par la proximité avec les campagnes environnantes, elles rendraient possible « les évasions et le "retour aux sources" nécessaires à l'équilibre physique et moral de la plupart d'entre eux ». Au final, les villes moyennes auraient l'avantage d'offrir à leurs habitants les

³⁶³ En valeur relative, c'est la catégorie 100 000 à 200 000 habitants qui s'avérerait la plus attractive, entre 1962 et 1968, avec une solde migratoire de + 11,7 % ; après elle, viendraient les unités urbaines de 20 000 à 50 000 habitants avec + 11 % et celles de 50 000 à 100 000 habitants avec + 10,8 %. Une croissance portée pour l'essentiel par les individus arrivants des campagnes (+ 304 000 habitants). Ces chiffres rejoignent ceux mentionnés dans les études précédentes consacrées aux villes moyennes.

³⁶⁴ Enquête sur « La région de Paris : Perspectives de développement et d'aménagement », *Sondages*, n° 4, 1963 : 26.

atouts de la grande ville (l'accès aux services du quotidien, à des emplois de qualité, à des équipements culturels et sportifs, etc.) sans que ces derniers n'aient à en subir les désagréments (la pollution, l'insécurité, les temps passé dans les transports, etc.). « Ces analyses paraissent confirmer les avantages et les supériorités reconnues, plus ou moins intuitivement aux villes moyennes », complète Joseph Lajugie selon qui, « sans qu'il soit même toujours possible d'en donner une expression monétaire », ces villes bénéficient « d'une supériorité (...) en ce qui concerne les coûts sociaux de la vie urbaine » (1974 : 94-95).

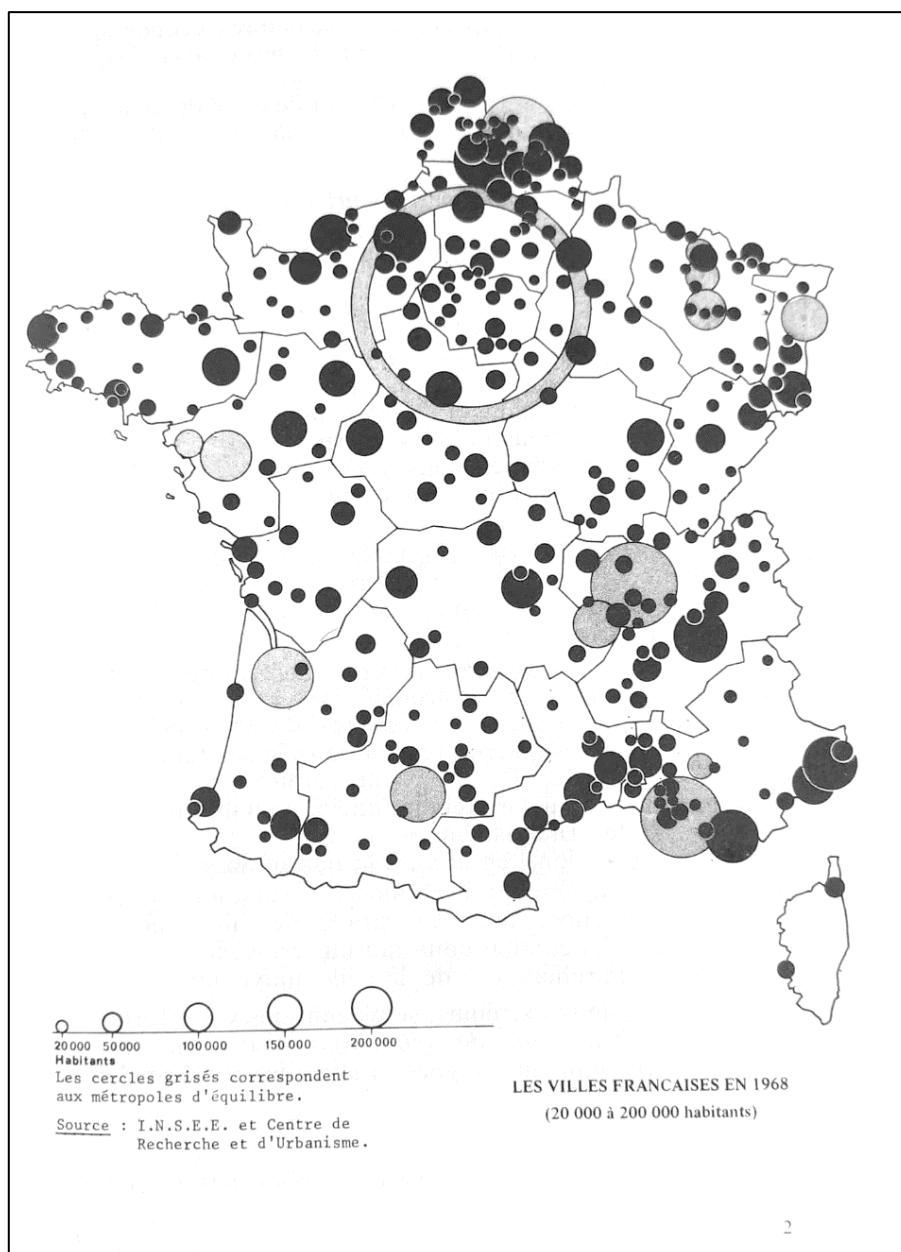


Figure 12. La France des villes moyennes en 1968 d'après Joseph Lajugie.

Fort de cette analyse, Joseph Lajugie entend traduire en des propositions concrètes les ambitions affichées dans le Plan tout en prévenant qu'il n'est pas envisageable de « définir une politique

valable pour toutes les villes moyennes », chacune ayant ses particularités propres³⁶⁵. Plutôt qu'une politique commune à l'ensemble des villes de la catégorie, l'économiste plaide d'ailleurs pour « des politiques adaptées aux différents types de villes moyennes ». Une conviction, en rupture avec la pensée aménagiste de l'époque, qui ne l'empêche pas cependant d'établir des objectifs généraux. L'économiste invite ainsi les décideurs locaux et nationaux à remettre en cause l'idée selon laquelle les villes moyennes seraient vouées à devenir plus grandes. Il s'agit au contraire de promouvoir un modèle urbain alternatif à celui des métropoles. À cette fin, considère-t-il, les villes moyennes doivent cesser d'être « le relais passif des migrations rurales pour devenir des relais actifs du développement régional » (*Ibid.* : 118). Cela suppose, d'un côté, que l'État accompagne financièrement ces collectivités et, de l'autre, qu'il les incite à se regrouper au sein de réseaux urbains structurés autour d'une métropole régionale. Joseph Lajugie fait sienne la déclaration d'Eugène Claudius-Petit au cours des *XXIII^e journées mondiales de l'urbanisme*, consacrées à « L'importance des villes moyennes dans l'armature urbaine de la France », organisées à Annecy en novembre 1972³⁶⁶ :

« Ce n'est pas l'esprit de compétition et, à fortiori, l'esprit de rivalité qui doit inspirer et animer le développement des villes moyennes mais, bien plutôt, la recherche de la complémentarité, seule susceptible d'enrichir les ressources régionales (...) [Cette complémentarité] résulte tout naturellement des caractéristiques spécifiques à chacune de ces agglomérations moyennes ; ce sont des aptitudes particulières qu'il convient de saisir et d'exploiter »³⁶⁷

Selon Joseph Lajugie, il ne saurait être question dans ce cadre de mesures « stéréotypées applicables quasi-automatiquement ». Il convient, à contrario, d'adapter les réponses aux particularités locales de chacune des villes concernées en confiant l'initiative aux pouvoirs locaux. Il invite ainsi la population des villes moyennes, par l'intermédiaire de leurs élus municipaux, à définir « leurs vocations », à élaborer des « programmes d'actions » et à sélectionner les « interventions » (*Ibid.* : 139). L'État devant, quant à lui, s'assurer que les décideurs locaux soient placés dans les « conditions techniques et psychologiques les plus favorables pour assumer leurs responsabilités ».

Tout en s'en distançant parfois³⁶⁸, ces différentes publications contribuent, au début des années 1970, à donner une image mythifiée de la ville moyenne considérée d'un côté, comme le cadre idéal d'un épanouissement des individus et de l'autre, comme le creuset d'un nécessaire équilibre entre les territoires. En position intermédiaire dans la hiérarchie urbaine, la ville moyenne – comprise

³⁶⁵ Joseph Lajugie écrit à ce titre que « La diversité des structures régionales de peuplement et d'urbanisation, comme les particularités de chaque ville moyenne et les conditions de son insertion dans le tissu régional, imposent la recherche de politiques adaptées aux particularités régionales et locales. » (126).

³⁶⁶ « Le Jour Mondial de l'Urbanisme sera célébré dans dix villes de France », *Le Monde*, 3 novembre 1972.

³⁶⁷ Déclaration rapportée dans livre par Joseph Lajugie.

³⁶⁸ C'est le cas en particulier dans l'étude du SESAME et de la DATAR de 1971 qui invitent, on l'a vu, à nuancer, sans les invalider pour autant, certains des arguments avancés en faveur d'une politique des villes moyennes.

selon les différentes estimations entre 20 000 et 200 000 habitants – serait à la fois charmante, discrète, modeste, humaine et harmonieuse (Michel 1977). En mettant en avant ces caractéristiques, ces études façonnent alors les représentations des grands décideurs autant qu’elles semblent façonnées par elles³⁶⁹. Elles contribuent, de la sorte, à justifier la mise en place, puis l’extension, d’une politique dédiée aux villes moyennes, insufflant à la catégorie une importance inédite dans le débat public. J’ai montré, dans le chapitre précédant, comment cette inscription à l’agenda politique et institutionnel a pu trouver un écho dans le champ médiatique à travers les publications de la presse généraliste, à l’image de celles publiées dans *Le Monde*. Elle éveille aussi dans le même temps, comme nous allons le voir à présent, l’intérêt des universitaires pour qui la ville moyenne devient petit à petit, au même titre que les métropoles et les campagnes, un objet d’étude à part entière. Si les géographes sont les premiers à s’y intéresser, ils seront rapidement rejoints par des chercheurs venant d’horizons disciplinaires variés : économie, sociologie et science politique, en particulier.

Les mutations politiques et urbaines des villes moyennes entre observations monographiques et analyses régionales : une mise en perspective académique

Michel Idrac, Jean-Paul Lévy et Michel Poinard, les premiers, ouvrent la voie dans le cadre du *Centre Interdisciplinaire d’Études Urbaines* (CIEU) de l’Université Toulouse-Le Mirail, créé en 1966 par Raymond Ledrut et Bernard Kayser. Ici la commande publique précède à nouveau la recherche universitaire. Après avoir remis à la Préfecture de région, en novembre 1972, un rapport consacré à l’évolution du secteur tertiaire dans les villes moyennes de Midi-Pyrénées, ils s’engagent dans une série de travaux sur la catégorie. Ceux-ci aboutissent, en 1973, à la publication d’un numéro dédié dans la *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*³⁷⁰, introduit par Bernard Kayser (1973a) auteur la même année d’un rapport de recherches sur les villes moyennes (1973b). On y retrouve Jean-Claude Lugan, également membre du programme « Petites Villes » porté lui-aussi par le CIEU³⁷¹, Jean-Christian Tulet ou Jean-Pierre Labroille. Les articles reviennent sur l’évolution des villes

³⁶⁹ Lors des débats à l’Assemblée nationale relatifs à la mise en place d’une politique des villes moyennes, il arrive que ces études soient citées. Inversement, ces publications convoquent régulièrement les discours des représentants nationaux.

³⁷⁰ Il apparaît que cette revue a joué un rôle souvent avant-gardiste dans la mise en avant de certains sujets liés à l’aménagement du territoire. Robert Marconis, qui en fut l’un des principaux acteurs dans les années 1970-1980, note ainsi que les textes publiés dans la revue ouvraient bien souvent « des pistes fécondes autour de problématiques émergentes dans les politiques françaises d’aménagement, comme "les processus d’urbanisation" (1967), "l’espace non métropolisé du territoire français" (1969), le rôle des petites villes et des villes moyennes (1973, 1974) »

³⁷¹ Ce programme du CIEU est porté par Bernard Kayser au côté du sociologue Jean-Claude Lugan, des géographes Jean-Paul Laborie, Pierre-Yves Pechoux et Geneviève Schektman. De celui-ci découlera, à la fin des années 1970, « la saga des petites villes » aboutissant à la thèse de Jean-Paul Laborie, *Les petites villes*, et celle de Jean-Claude Lugan, *La petite ville*, publiées en 1979, ainsi qu’à une série d’études publiées, en 1974, dans la *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest* ou la série « Travaux et Recherches de Prospective » de la DATAR, à *La Documentation Française*.

moyennes du Sud-Ouest et interrogent la réalité d'une catégorie « délicate à manipuler » (Prager 1973). « De quoi s'agit-il ? D'une catégorie géographique, sociale, politique... ou seulement statistique ? Sans doute s'agit-il d'une des formes spatiales de l'organisation de la société, mais a-t-elle, en tant que telle, une spécificité ? », se demande Bernard Kayser (1973c) qui voit dans la mise en avant récente des villes moyennes une opportunité pour la recherche urbaine. Certains des articles proposés cherchent à analyser ces villes à l'échelle de la région Midi-Pyrénées (Kayser 1973a ; Lévy & Poinard 1973 ; Prager 1973). Ils soulignent, d'abord, le rôle structurant qu'elles jouent localement et font remarquer qu'elles ont connu une forte dynamique liée aux effets multiplicateurs de leur rôle administratif et aux effets de « rattrapage » de l'équipement en services publics. Ils pointent, ensuite, la faiblesse qualitative de l'offre de services et les graves déséquilibres du marché du travail et rappellent, enfin, que toutes les villes moyennes ne se valent pas. « Parler de villes moyennes comme terme générique d'un certain nombre d'unités urbaines implique que l'on puisse énoncer des lois économiques mettant en rapport "la" ville moyenne et son espace rural, "la" ville moyenne et son industrie (...) Nous verrons pourtant qu'il est très difficile de caractériser d'une façon uniforme l'industrie des villes moyennes », avertit par exemple Jean-Claude Prager (1973) dans la lignée des rapports produits par le SESAME ou la DATAR.

En écho à cette idée, les monographies qui se succèdent dans le dossier, consacrées à Montauban (Idrac 1973), Rodez (Lugan & Poinard 1973), Auch (Lévy 1973a), Cahors (Tulet 1973) et Agen (Labroille 1973), illustrent les points communs entre ces villes mais aussi leurs très nombreuses différences. Celles-ci introduisent par ailleurs de nouvelles problématiques en mettant l'accent sur les dynamiques contrastées que connaissent des centres urbains paupérisés et des périphéries mieux loties. Jean-Paul Lévy, en particulier, auteur la même année d'une étude publiée dans les *Annales de Géographie* sur l'urbanisation et le problème du centre de Lancaster (Pennsylvanie) (1973b), une ville moyenne américaine, réitère sa démarche avec deux publications. Une première, consacrée à la dynamique de l'emploi tertiaire dans les villes moyennes de Midi-Pyrénées (1973c), et une seconde consacrée aux difficultés auxquelles est confrontées la ville de Auch (Gers), une « ville moyenne pour classe moyenne »³⁷², qui a connu au cours des décennies précédentes une croissance démographique particulièrement rapide (1973a). En près d'un siècle, la population communale a

³⁷² Bien que le cas de Auch soit présenté comme représentatif des villes moyennes, la question de l'appartenance de la commune à cette catégorie est paradoxalement placée au second plan dans l'article. « Se poser la question de savoir si Auch est déjà une ville moyenne ou encore une petite ville ne présente pas un grand intérêt : il est plus important de rappeler que, dans le réseau urbain mal structuré de l'ouest de la Garonne, elle tranche nettement sur des villes et bourgs de dimensions très modestes, y compris les deux centres de sous-région que sont Condom et Mirande, et que, d'autre part, ses fonctions administratives la dotent de services de premier ordre que ne possèdent pas certaines villes plus grandes. Auch figure donc parmi les huit centres régionaux du réseau urbain de Midi-Pyrénées » d'après la classification proposée par Jean Coppolani en 1970 (Lévy 1973).

augmenté de 55 % sans que les équipements dans les domaines scolaire, sanitaire et sportif ne suivent. Une problématique qui touche de nombreuses villes moyennes.

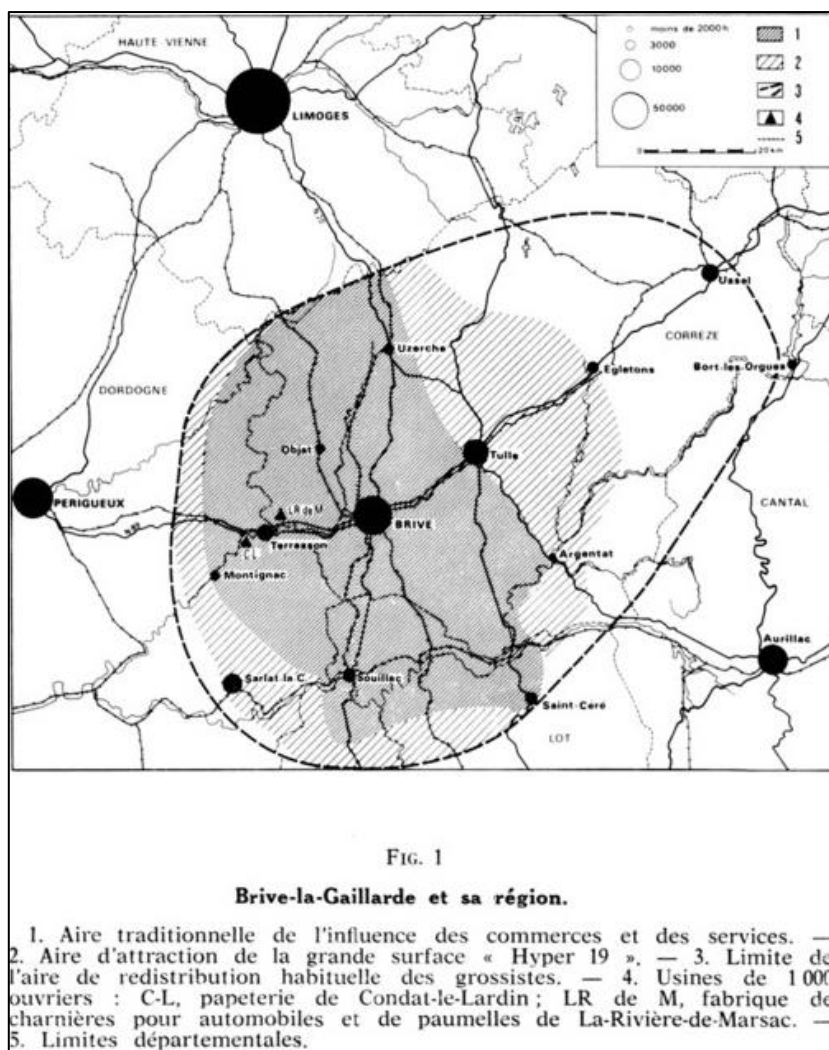


Figure 13. Brive-la-Gaillarde et ses fonctions régionales par Michel Genty (1974).

Parallèlement, Jean Comby, auteur d'une thèse sur l'évolution urbaine de l'agglomération d'Angoulême, soutenue en février 1968 à l'Université de Poitiers, consacre deux articles à la politique des villes moyennes dans la revue *Norois*. Le premier, intitulé « Un nouvel aspect de la politique de la DATAR : les villes moyennes, pôles de développement et d'aménagement », est publié en octobre 1973. Il revient sur l'élaboration puis la mise en œuvre de cette « expérience » inédite. Les villes moyennes sont alors considérées par le Ministre de l'Équipement comme un « laboratoire de la décentralisation ». Le géographe énumère les objectifs de cette politique originale (« la lutte contre le déséquilibre Paris/Province (...) pour éviter l'extension des "déserts" français ») et tente d'en dresser un premier bilan à partir du cas d'Angoulême. Si les élus locaux semblent optimistes sur les effets de ces contrats, lui déplore l'absence de considération des administrateurs à l'égard de la complexité du territoire et la faible implication des géographes. Il regrette l'usage de

la catégorie de « ville moyenne » qui révèle une approche plus quantitative que relationnelle et met en garde contre les effets limités d'une « action timide, parcellaire, trop souvent incoordonnée (...) fondée sur des études elles-mêmes trop fréquemment superficielles accordant une importance exagérée aux ambitions ou aux intérêts particuliers ».

Le second article, intitulé « L'opération "Angoulême, ville moyenne pilote" : la fin d'une illusion ? », lui-aussi très critique à l'égard de l'action des pouvoirs publics, est publié en juillet 1974. Le géographe fait observer que « les interventions successives des officiels du pouvoir central ont peu à peu rafraîchi l'optimisme local même si les responsables cherchent souvent à le cacher soigneusement ». L'expérience d'Angoulême semble, ainsi, devoir se réduire « à quelques actions exemplaires mais parcellaires », loin des ambitions affichées par le gouvernement qui s'apprête, pourtant, à l'étendre à des dizaines d'autres communes. L'insuffisance de l'aide financière obligera même la municipalité, d'après l'auteur de l'article, à recourir aux contribuables locaux pour mener à bien certains projets : « C'est à ce prix que sera réalisée avec succès l'opération gouvernementale ». En sa qualité de géographe, Jean Comby formule à la suite de ces considérations une série de propositions visant à rendre l'action de l'État plus efficace. Il appelle, ainsi, à replacer la politique des villes moyennes au sein de plans de développement régionaux, à concentrer les moyens sur quelques opérations structurantes, à rénover le centre-ville en évitant les « opérations massacres » et à conduire la réflexion à l'échelle de l'agglomération urbaine.

À la suite des réflexions engagées de façon simultanée par Jean Comby et les chercheurs du CIEU, les publications relatives aux villes moyennes, encore limitées dans les années 1960, vont se multiplier dans les années 1970 en lien avec la mise en place des contrats qui leur sont destinés. La recherche a ici une fonction évaluative. Dans un contexte où la géographie connaît de profonds changements (Deshaies 2010), sous l'effet de l'apparition de nouvelles revues (*L'Espace géographique*, *Espace-Temps*, *Hérodote*), de la constitution de groupes de réflexion et de l'émergence d'un courant de géographie critique, la ville moyenne est appréhendée comme un laboratoire des politiques urbaines. L'ensemble de ces travaux constituent, au fil des années, une véritable banque de données sur ces villes : sont privilégiées les entrées économiques (implantations, développement des établissements industriels et commerciaux), démographiques (recensements, évolution des populations), urbanistiques (structure de l'espace urbain, équipements collectifs), géographiques (enclavement, desserte des petites villes, transports), culturelles et politiques (structures socio-professionnelles des conseils municipaux).

Au sein du CIEU, ils inspirent également plusieurs thèses, soutenues dans les années 1970 et 1980, dont celles de Geneviève Dompnier sur Albi, de Jean-Christian Tulet sur Cahors ou de Martine A Vérous sur Castres. Ils sont suivis, en outre, de multiples publications dans des revues

académiques dites « régionales », mais d'audience nationale (*Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, *Noroi*, *Revue de Géographie de Lyon*). Michel Genty (1974), à partir du cas de Brive-la-Gaillarde (Corrèze), une ville qualifiée de « moyenne » par Jérôme Monod³⁷³, montre comment l'affirmation des fonctions régionales de la municipalité (un appareil de redistribution conquérant, de grandes surfaces attractives, un rôle accru dans la collecte des produits agricoles et l'animation des campagnes, un étoffement sensible des services) (*Figure 13*) engendre une forte dynamique démographique que les pouvoirs publics tentent d'encadrer. De manière proche, Jacques Jeanneau (1974), à propos du cas d'Angers, revient sur les effets de la « suburbanisation » et montre pourquoi il est désormais nécessaire d'envisager « une politique d'aménagement à moyen et long terme, ne serait-ce que pour concilier déconcentration et restructuration ».

La catégorie retient ainsi l'attention d'universitaires reconnus à l'image, on l'a vu, de Bernard Kayser, géographe spécialiste des relations villes-campagnes, qui après s'être intéressé aux petites villes (Kayser 1972a ; Kayser 1972b) se tourne vers les villes moyennes (Kayser 1973). Elle est cependant investie en majorité par de jeunes chercheurs comme Jean-Claude Prager³⁷⁴, Michel Genty³⁷⁵, Jacques Jeanneau³⁷⁶ ou Michel Michel³⁷⁷. Ces derniers voient dans la ville moyenne un terrain vierge sur lequel tout reste à faire³⁷⁸. Leurs articles portent le plus souvent sur l'étude d'une (Comby 1973 ; Lévy 1973 ; Genty 1974 ; Jeanneau 1974 ; El Kamal 1975 ; Pelletier & Arsenault 1977 ; Di Méo & Ruscassie 1981 ; Allain 1984), deux (Jeanneau 1978 ; Commerçon 1979 ; Charles 1979) ou trois villes (Michel 1984 ; Commerçon 1988) mais aussi, quelques fois, sur un ensemble plus vaste : l'échelon régional étant alors privilégié (Prager 1973 ; Lévy 1975 ; Cori & al. 1988 ; Pelatan 1988). Conformément à la tradition vidalienne de l'École française de géographie (Girard 2004), le territoire régional sert alors de champ d'observation, permettant « de tester des hypothèses et de nuancer, par des études de cas, certains modèles théoriques trop schématiques » (Marconis 2011). De telles études permettent de constituer un corpus précieux sur ces villes dont l'évolution s'inscrit dans les mouvements d'ensemble qui affectent les villes françaises : mobilité, périurbanisation, crise pour certaines liée au déclin de leur appareil productif, croissance pour

³⁷³ « Avec ses 50 000 habitants, Brive est, par excellence, une ville moyenne. C'est, dans ma bouche, un compliment que je fais à son tour de taille ». Ces mots ont été prononcés à l'occasion d'une allocution le 24 juin 1972, sur le chantier de l'usine Evian-Fali.

³⁷⁴ Jean-Claude Prager, actuellement directeur des affaires économiques de la *Société du Grand Paris* (SGP), débute alors sa carrière. Il est administrateur de l'Insee à Toulouse.

³⁷⁵ Michel Genty publiera sa thèse sur les villes bourgs du Périgord et du pays de Brive quatre ans plus tard, en 1980.

³⁷⁶ Jacques Jeanneau (1929-2015), agrégé de géographie, a obtenu sa thèse deux ans plus tôt sous la direction de André Meynier (1901-1983). Il est alors Maître-Assistant à l'Université d'Angers.

³⁷⁷ Michel Michel (1939-...) soutiendra sa thèse, intitulée « Les problèmes du développement des villes moyennes à la périphérie de la région parisienne », en 1983.

³⁷⁸ Dans un article consacré à Lancaster en Pennsylvanie, Jean-Paul Lévy développe longuement cette idée : « Hors des grandes zones métropolitaines de la Megalopolis aux États-Unis les mécanismes de l'urbanisation ainsi que les problèmes qui se posent au niveau du centre des villes méritent être étudiés : la petite ville, ainsi que la moyenne, peuvent servir de laboratoire et de champ précis pour cette analyse facilitée par une relative simplicité de la vie économique et de relations ».

d'autres. Elles offrent, de ce point de vue, des éléments originaux sur l'évolution de l'armature urbaine et de la société en général. La portée de leurs résultats reste cependant limitée par la nature monographique de ces travaux.

On note, en outre, une évolution de la manière dont les villes moyennes sont appréhendées par la recherche urbaine au cours des années 1970. Entre 1970 et 1975, les travaux consacrés à la catégorie traitent en majorité des mutations socio-urbaines des villes moyennes. Entre 1975 et 1980 la situation évolue. Une majorité d'entre eux s'intéresse désormais aux effets locaux et/ou régionaux de la politique contractuelle de soutien aux villes moyennes dans la lignée des réflexions engagées quelques années plus tôt par Jean Comby. En 1978, Jacques Jeanneau propose ainsi, par exemple, une étude, publiée dans *Norôis*, sur deux villes localisées dans le Maine-et-Loire ayant contractualisées avec l'Etat : Cholet et Saumur. Comme de nombreuses villes moyennes, ces deux municipalités ont connu, au cours des décennies précédentes, une croissance importante mais connaissent en parallèle une fragilisation de leurs centres-villes. Le géographe cherche à comprendre la manière avec laquelle les élus locaux mobilisent ces contrats de villes moyennes pour faire face aux problématiques nouvelles qui touchent leurs territoires :

« Cholet et Saumur connaissent, avec quelques années de retard, les mêmes problèmes et la même évolution que les centres des métropoles. Instruits du précédent inquiétant des villes américaines, en fait structurellement très différentes, les élus locaux et les techniciens de l'aménagement urbain s'alarment de cet affaiblissement apparent des centres. (...) [Dans ce contexte] il est révélateur d'analyser la place tenue dans les Contrats de Villes Moyennes par la politique de revitalisation du centre »

La démarche entreprise l'année suivante par Geneviève Charles, dans la *Revue Géographique de l'Est*, et par Nicole Commerçon, dans la revue *Homme et Terres du Nord*, présente de nombreuses similarités avec l'étude de Jacques Jeanneau. Dans un article intitulé « Deux "villes moyennes" de Franche-Comté » (1979), la première, qui exerce à l'Université de Besançon, cherche à comprendre les effets des contrats de villes moyennes, dans lesquels elle dit voir « un tournant dans l'aménagement du territoire », sur le développement des municipalités de Dôle et Vesoul³⁷⁹. Ayant des caractéristiques sociogéographiques dissemblables, les deux villes sont censées pouvoir illustrer différemment les thèmes familiers de la politique contractuelle : la qualité de vie, l'animation du territoire, la mise en valeur du patrimoine, etc. « Il est encore difficile de porter un jugement sur l'impact des deux contrats », reconnaît Geneviève Charles à l'issue de son article. Elle mentionne

³⁷⁹ Elle justifie ce choix par le fait que les deux villes aient été les premières à contractualiser dans le cadre de cette politique en Franche-Comté. L'auteure précise cependant qu'en janvier 1979 deux autres contrats viennent d'être accordés : à Belfort et à Lons-le-Saunier.

cependant des effets limités au regard des difficultés nouvelles liées à la crise économique de 1973. La seconde, alors attachée de recherche au CNRS, qui jouera plus tard un grand rôle dans l'étude des villes moyennes, publie une étude consacrée à la croissance urbaine et à la gestion de l'espace à *Chalon-sur-Saône (Saône-et-Loire)* et *Mâcon (Saône-et-Loire)*. Elle revient, notamment, sur les résultats du déploiement d'un « contrat de ville moyenne », entré en application en juin 1976, dans la première des deux municipalités. Celui-ci permet l'attribution d'une subvention (environ 25 %) sur le coût des actions que la ville se propose de réaliser³⁸⁰. A noter, également, l'organisation en octobre 1979 par *Bureaux-Provinces*, une association financée par la DATAR³⁸¹, d'un colloque consacré à la place des villes moyennes dans l'aménagement du territoire³⁸².

Dans les années 1980, alors qu'on observe un essoufflement de l'intérêt médiatique pour les villes moyennes (chapitre 1), la thématique reste porteuse dans les milieux académiques. Guy Di Méo et Marie-Paule Ruscassie proposent ainsi en 1981 une étude, publiée dans la *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, consacrée aux effets des contrats de villes moyennes à partir du cas de *Pau*, la capitale des *Pyrénées-Atlantiques*. Cette publication intervient un an après l'organisation, en novembre 1980, d'un colloque dans cette même ville, intitulé « Aménagement et pratiques urbaines : Rêves et réalités de la ville moyenne », auquel participa Guy Di Méo et durant lequel se côtoyèrent des géographes comme Xavier Piolle (1937-2018), Jacques Aventur ou Marie-Antoinette Mathieu ainsi que des personnalités publiques dont André Labarrère, alors député-maire de *Pau* et président du Conseil régional d'*Aquitaine*. L'événement, porté par le *Groupe de Recherches sur les Villes Moyennes* (GRVM), fondé en 1977 autour du juriste Reynald Ottenhof, au sein de l'*Université de Pau et des Pays de l'Adour*, par des chercheurs de différentes équipes³⁸³ travaillant sur des thématiques de recherche proches comme l'aménagement urbain, la pratique quotidienne de la ville, les phénomènes de ségrégation, de marginalité ou d'exclusion sociale, et l'article proposé par Guy Di Méo et Marie-Paule Ruscassie témoignent d'un intérêt constant de la recherche urbaine pour les villes moyennes. Ces travaux marquent, toutefois, une évolution très nette vis-à-vis de la décennie précédente. Ces productions entendent en effet se distancer du discours « rousseauiste »³⁸⁴

³⁸⁰ Ce contrat permet en particulier de financer des actions destinées à « la sauvegarde du centre-ville et l'amélioration de la qualité de la vie par aménagement des rives de la Saône ».

³⁸¹ « Les promoteurs de bureaux regardent vers la province », *Le Monde*, 26 octobre 1974.

³⁸² Jacques Moreau propose un compte rendu détaillé de l'événement, intitulé « Villes moyennes et développement tertiaires », dans le premier numéro de l'*Annuaire des Collectivités Locales* publié en 1981.

³⁸³ Le GRVM est composé du Centre de Recherche sur les Espaces Naturels, du Centre d'Étude des Collectivités Locales, du Centre de Sciences Criminelles, du Laboratoire d'Histoire du Département d'Études Régionales, du Laboratoire de Recherches Industrielles et Urbaines, du Laboratoire de Géographie et du Centre Universitaire de Gestion de la Faculté de Droit et des Sciences Économiques. Le nom complet du programme porté par le groupe est moins réducteur que le sigle finalement retenu : « Changement sociaux et politiques d'aménagement : application aux villes moyennes ».

³⁸⁴ Ce discours repose selon les membres du GRVM sur la stigmatisation de la politique des grandes métropoles « considérées comme inhumaines, envahies de nuisances » et la promotion de la ville moyenne à « taille humaine » où « il fait bon vivre » jugée

qui frappa la pensée aménagiste au cours des années 1960 et 1970 et qui contribua au développement d'un discours mythique sur la ville moyenne³⁸⁵, dont on retrouve les traces dans le « Rapport Lajugie ». Ils s'inscrivent, ainsi, dans la lignée directe des réflexions engagées par Michel Michel dès 1977 dans les *Annales de Géographie*. Ce dernier y déplorait, on l'a vu en introduction de ce chapitre, que la « ville moyenne » puisse renvoyer à une image « unique et stéréotypée », issues de « représentations héritées, fondée sur des apparences, sur des sentiments, ou sur des vues folkloriques ou partielles, voilant des aspirations passéistes sous des thèmes à la mode », loin d'une réalité « extrêmement diversifiée et le plus souvent différente », ajoutant que « la ville moyenne vaut moins par sa réalité que par les vertus qu'on lui confère ».

La remise en cause de la catégorie ne nuit pas à l'intérêt porté à la ville moyenne dans la recherche urbaine. En effet, parallèlement aux travaux portés dans le cadre du GRVM, on observe, durant la première moitié des années 1980, de nombreuses publications en géographie touchant à différents sujets relatifs aux villes moyennes : de l'urbanisation (Soumagne 1982 ; Allain 1984) à l'évolution de la population (Commerçon 1984 ; Michel 1984) en passant par des considérations sur la définition de la notion (Desmarais 1984). Quelques années après la « vague rose » des élections municipales de 1977 (Grunberg et al. 1985)³⁸⁶, observable en particulier dans les villes moyennes (Warnant 2020), et dans un contexte de forte repolitisation du local favorable à la gauche (Pinson 2020), des politistes commencent eux-aussi à s'intéresser à la catégorie. Jean-Yves Nevers propose ainsi, en 1980 puis 1982, deux études pionnières consacrées à l'évolution de la gestion municipale dans trois villes moyennes françaises présentant des caractéristiques socio-économiques proches mais aux trajectoires politiques divergentes : Albi (Tarn), Castres (Tarn) et Montauban (Tarn-et-Garonne). Il souligne notamment que la « révolution des mairies » à laquelle on assiste dans les villes moyennes est triplement contrainte : par l'inertie de l'appareil municipal qui n'est nullement un instrument manipulable à merci, par l'héritage des décisions prises antérieurement ainsi que par le système étatique d'encadrement et de contrôle réglementaire et budgétaire³⁸⁷. C'est également dans cette perspective qu'une équipe du *Centre d'Étude et de Recherche sur la Vie Locale* (CERVL) engage en 1982, avec le soutien de la *Délégation générale à la recherche scientifique et technique* (DGRST),

« susceptible d'assumer l'ancrage de la population rurale périphérique appelée à trouver un emploi relativement proche, accompli dans des unités de production de taille réduite ».

³⁸⁵ En prétendant que « la ville moyenne n'est pas forcément le paradis promis », les membres du GRVM n'entendent pas pour autant « en déduire qu'elle est un enfer ». Ils tentent d'élaborer une vision nuancer et équilibrer de la catégorie.

³⁸⁶ Comme le souligne Jean-Yves Nevers (1982) dans son article, 53 des 220 communes de plus de 30 000 habitants (soit 29 %) ont changé d'équipe municipale et 155 d'entre elles (70 %) ont élu ou réélu des municipalités de gauche, contre 47 % en 1971. En outre, 42 des 112 communes de 30 000 à 100 000 habitants (37,5 %) situées hors d'une grande agglomération urbaine ont élu une nouvelle municipalité et, à deux exceptions près, il s'agit d'une municipalité de gauche.

³⁸⁷ « À cet égard, écrit Jean-Yves Nevers (1982), le véritable prix du changement pour les nouvelles municipalités de gauche dans la conjoncture de la récession est peut-être d'avoir à expliquer à leur base sociale, ou à défaut de le faire à payer politiquement, la marge piégée de leur liberté ».

une enquête nationale sur les « pratiques novatrices et le système d'action municipal dans les villes moyennes » au moment où sont annoncées les premières grandes lois de décentralisation (Greffé 2005). Elle aboutit en 1984 à une première publication de Claude Sorbets dans la revue *Politiques et Management Public* consacrée à la promotion du changement durant le mandat municipal de 1977 à 1983. Celle-ci est suivie en 1985 d'un rapport de synthèse, rédigé là-encore par Claude Sorbets, intitulé « Les leçons de l'expérience » puis d'un ouvrage collectif en 1989, co-dirigé avec Albert Mabileau, intitulé *Gouverner les villes moyennes* auquel participent les politistes Jean-Louis Marie, Richard Balme et Vincent Hoffmann-Martinot³⁸⁸. En dépit du titre choisi, ce ne sont pas tant des actes de gouvernement municipal qu'il est ici question, ni du système de gouvernement, que des formes et des effets de la représentation politique. « On se tromperait si l'on croyait que les "villes moyennes" ne sont que prétexte à analyser des mécanismes généraux de la vie politique », note cependant Jacques Lagroye (1989), à propos du livre, en soulignant les traits spécifiques des villes de cette strate mis en avant dans les différentes contributions. À l'échelon local en effet, comme le note Priscillia De Roo (2005 : 12), le mouvement de décentralisation de 1982 « place les villes moyennes dans une position "en creux" : par rapport aux budgets des départements et régions qui se dirigent en priorité vers le monde rural, par rapport aux budgets des grandes villes qui sont sans commune mesure avec les leurs alors qu'elles ont à gérer la même complexité des problèmes ».

Du côté de la géographie, de nouvelles revues s'emparent également de la question des villes moyennes dans la seconde moitié des années 1980 alors que les bases sur lesquels reposait leur développement sont ébranlées : « leur base économique se modifie, leur base sociale constituée d'ouvriers, de commerçants et de classes moyennes est en pleine recomposition, leur base de services est contournée par les polarités périurbaines » (*Ibid.*). C'est le cas, notamment, d'*Espace Populations Sociétés* qui fait paraître, en 1986, un article de Nicole Commerçon portant sur les changements socio-spatiaux en ville moyenne. C'est le cas, également, de *L'Espace géographique* qui publie en 1988 une étude collective sur les rapports entre qualité de vie et circulation dans six villes moyennes italiennes (Cori & al. 1988). C'est le cas, enfin, des *Annales de la recherche urbaine* qui accueille en 1989 un article de l'urbaniste Jean-Roland Barthélémy sur le changement de culture technique des services municipaux en ville moyenne, à partir du cas de Castres (Tarn)³⁸⁹. Dans le même temps, des revues comme *Géocarrefour* (Commerçon 1985), *Hommes et Terres du Nord* (Bruyelle 1988 ; Pelatan 1988) ou *Les Annales de Géographie* (Michel 1988) continuent d'accorder de l'attention

³⁸⁸ La même année, Christian Le Bart soutient sa thèse à l'Université Rennes 1 intitulée *L'imputation au maire du développement économique local : L'exemple de trois villes moyennes de l'Ouest intérieur*.

³⁸⁹ Cet article ne mentionne ni les travaux de Jean-Yves Nevers sur Albi, Castres et Montauban, ni ceux d'Albert Mabileau et de Claude Sorbets sur le gouvernement des villes moyennes. Il existe alors une frontière apparemment étanche entre la géographie et la science politique en dépit de la proximité des objets étudiés.

au développement des villes moyennes. Plusieurs ouvrages de géographie sont par ailleurs consacrés à ce sujet au cours des années 1980.

Prolongeant la réflexion qu'il avait engagé en 1977 dans les *Annales de Géographie*, Michel Michel propose ainsi, en 1984, une étude approfondie, basée sur sa thèse de doctorat, consacrée à l'industrialisation et l'urbanisation de trois villes moyennes situées en périphérie de la région parisienne (Chartres, Dreux et Evreux) publiée aux *Editions de la Sorbonne*. Celui-ci est suivi de la publication en 1988 d'un ouvrage de nature comparable, écrit par Nicole Commerçon, sur les cas de Chalon-sur-Saône (Saône-et-Loire), Mâcon (Saône-et-Loire) et Bourg-en-Bresse (Ain). Appuyé sur une enquête de plus de dix ans, un travail mené en collaboration avec nombre de partenaires locaux et régionaux ayant abouti à une thèse de doctorat soutenue en 1987, le livre nous montre des cités en cours d'homogénéisation démographique, parvenant au fil des décennies à affirmer leur tutelle régionale mais devenant dans le même temps des « villes passoires » dans lesquelles la mobilité sociale demeure limitée. L'ouvrage, qui conserve de la thèse la richesse et la précision rédactionnelle, l'importance du volume, la densité conceptuelle ainsi qu'une large part de l'appareil critique, permet lui-aussi de « discerner les réalités au-delà des mythes ambiants » (Soumagne 1989). « Le nivellement à des niveaux très moyens, le caractère élémentaire des fonctions, l'uniformisation des modes de vie ont contribué à dissiper certaines illusions qui s'accrochaient à l'expression "ville moyenne" » (*Ibid.*)³⁹⁰. Le livre de Nicole Commerçon est aussi suivi, en 1989, de la publication d'un ouvrage de Pierre Bruneau, professeur au département des sciences humaines de l'*Université du Québec à Rimouski* (UQAR), sur la place des villes moyennes dans le système socio-spatial au Québec qui, bien qu'il bénéficie d'un accueil mitigé³⁹¹, témoigne d'un intérêt pour la catégorie au-delà des frontières hexagonales.

Au tournant des années 1980-1990 la ville moyenne demeure ainsi un objet d'étude privilégié pour la recherche urbaine. Cette attention doit en partie à l'organisation d'une succession d'événements, associant élus locaux et universitaires, organisés à la fin des années 1980 et au milieu des années 1990. Trois au moins méritent d'être signalés. Le premier a lieu à Cholet en 1987 à l'initiative du *Conseil national des économies régionales et de la productivité* (CNERP). Il s'agit d'une journée d'étude, intitulée « Les villes moyennes dans l'économie française : situation et perspective »³⁹², qui

³⁹⁰ « Les relations entre les économies, les sociétés locales et leur support spatial livrent un résultat différent de celui qu'avait laissé espérer le discours des aménageurs des années de la croissance. Aujourd'hui, le bilan ne porte guère à l'optimisme : nos villes moyennes retiennent en priorité les citadins peu ou pas qualifiés » (Commerçon 1988 : 562).

³⁹¹ Juan-Luis Klein (1990) regrette dans les *Cahiers de géographie du Québec* que « l'auteur du livre ne fournisse pas un cadre théorique rigoureux ». Ainsi, « les concepts perdent de leur capacité explicative et de leur profondeur ». Pierre George (1991), dans les *Annales de Géographie*, regrette également que « le fil se perde dans l'analyse des particularités et des spécificités ». « Il est dommage, ajoute-t-il encore, que ce sujet essentiel soit traité plus abstraitement que concrètement par concession au prestige de la discussion théorique ».

³⁹² « Quelles places pour les villes moyennes ? », *Le Monde*, 7 octobre 1987.

conduit à la création de la *Fédération des maires des villes moyennes* (FMVM)³⁹³. Un groupement de collectivités qui avec d'autres associations³⁹⁴ et jouera un rôle déterminant dans la promotion des villes moyennes et dans la réflexion menée autour de la catégorie. Au moins deux autres colloques importants vont suivre en 1995 (Figure 14). L'un est organisé à Mâcon dans le cadre de *l'Institut de Recherche du Val de Saône-Mâconnais* par Nicole Commerçon et Pierre Goujon à l'aide de différents partenaires institutionnels et académiques³⁹⁵. Avec 200 spécialistes français et étrangers des villes moyennes, universitaires, urbanistes, économistes, sociologues et historiens, ce colloque est probablement le plus important organisé sur cette thématique et marque à ce titre un moment fort de la recherche urbaine. L'autre est organisé à Cholet dans le cadre d'une réflexion au long cours sur la place des villes moyennes initiée par la municipalité, l'association de collectivités *Aire 198* et le *Centre interdisciplinaire de recherche sur les villes moyennes* (CIRVIM)³⁹⁶.

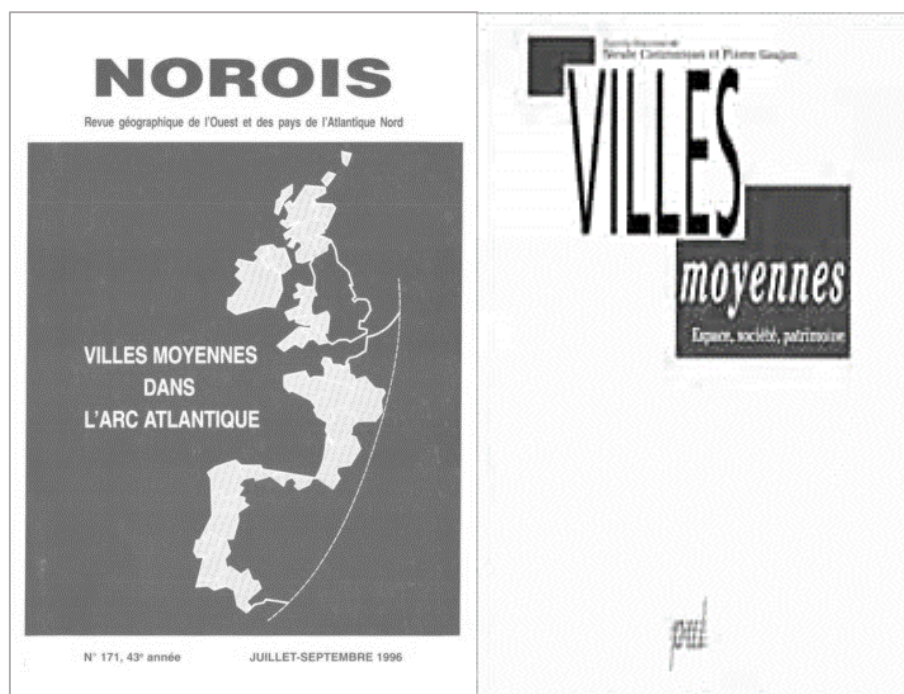


Figure 14. Couvertures du livre *Villes moyennes : Espace, société, patrimoine* et du numéro spécial de la revue *Norois* *Les villes moyennes dans l'Arc atlantique*

³⁹³ « Une fédération de villes moyennes », *Le Monde*, 20 décembre 1987.

³⁹⁴ Nicole Commerçon (1996) mentionne notamment l'association Aire 198. Fondée en 1989, elle regroupe les villes d'Angoulême, La Rochelle, Niort et Poitiers avec pour missions « développer des projets communs, de favoriser les échanges et des construire une expertise ».

³⁹⁵ Le colloque a bénéficié du soutien du CNRS, du Conseil régional de Bourgogne, du Conseil général de Saône-et-Loire, des Universités régionales de Lyon (Lyon 2 et Lyon 3) et Dijon, du Centre d'enseignement supérieur de Mâcon, de l'association *Aire 198* et de la FMVM.

³⁹⁶ En plus du colloque de 1987 déjà mentionné, la municipalité de Cholet, dont le maire est vice-président de la FMVM, accueille également une série d'autres colloques au cours des années 1980-1990 : « Ville Moyenne et ses Atouts » (1986), « Villes moyennes et coopération intercommunale » (1988), « La ville moyenne, son avenir grâce au désenclavement » (1990), « L'enseignement supérieur dans les villes moyennes » (1993).

Le premier aboutit à la publication, en 1998, d'un ouvrage collectif intitulé *Villes moyennes. Espace, société, patrimoine* introduit par le géographe Roger Brunet³⁹⁷. Outre une préface du maire de Mâcon, qui rappelle les liens unissant alors chercheurs et politiques, on y retrouve des textes d'auteurs venus d'horizons différents³⁹⁸ comme ceux de l'historien Maurice Garden, qui revient sur les hiérarchies urbaines à la fin de l'ancien régime, de l'architecte Christine Lamarre, qui cherche à retracer la naissance de la notion de « ville moyenne », ou du géographe Jacques Jeanneau, alors directeur adjoint du CIRVIM, qui travaille sur la place des villes moyennes dans la France de l'Ouest. Le livre, qui comprend une cinquantaine de contributions au total³⁹⁹, est scindé en trois parties révélatrices des préoccupations du moment. Une première est consacrée aux réseaux de villes moyennes dans un contexte où ces derniers tendent à se développer. Une seconde traite en grande partie de la place que les universités occupent dans ces villes alors qu'est mis en œuvre le plan *Université 2000*⁴⁰⁰. Enfin, une troisième partie aborde la question du patrimoine et de la patrimonialisation des quartiers centraux des villes moyennes à un moment où ces derniers tendent à se paupériser.

Le colloque de Cholet aboutit de son côté à la publication en 1996, dans la revue *Norois*, d'un numéro thématique consacré aux villes moyennes de l'Arc atlantique préfacé par le maire de la ville. Il regroupe en majorité des géographes et des aménageurs dont beaucoup sont membres du laboratoire *Espaces et Sociétés* (ESO) localisé à Angers, Nantes, Caen, Le Mans et Rennes. Parmi la vingtaine de contributeurs, on retrouve à nouveau Nicole Commerçon et Jacques Jeanneau, tous deux très mobilisés sur ces questions depuis le milieu des années 1970, mais également de nombreux chercheurs qui n'étaient pas présents lors du colloque de Mâcon et qui ne sont pas toujours des spécialistes des villes moyennes. On retrouve ainsi de jeunes chercheurs comme Stéphane Toinard⁴⁰¹, auteur d'un article sur la nature de la ville moyenne, et d'autres plus confirmés comme Dominique Royoux⁴⁰², auteur d'un texte sur les réseaux de villes moyennes dans l'Ouest de la France, ou Michel Philipponneau⁴⁰³, qui s'intéresse dans ce cadre au rôle de l'industrie dans

³⁹⁷ C'est en introduction de cet ouvrage que Roger Brunet mentionne pour la première fois l'idée selon laquelle la ville moyenne est un « objet réel non-identifié ».

³⁹⁸ Ces approches différentes constituent, selon Florence Bourillon (1998), l'une des richesses de l'ouvrage. Cette diversité ouvre, en tout cas, un débat qui mérite d'être signalé sur la définition et l'émergence de la ville moyenne et sur la place et le rôle de ce type de ville dans la trame urbaine française.

³⁹⁹ Certaines communications, relevant davantage d'études de cas, ont été publiées dans un numéro spécial de la revue *Travaux de l'Institut du Val de Saône-Mâconnais*.

⁴⁰⁰ Si on n'est loin des « pôles d'excellence » un temps imaginé, on voit alors s'installer dans de nombreuses villes moyennes des *Instituts Universitaires de Technologie* (IUT), des formations de premier cycle, des filières généralistes, souvent de faible niveau et/ou professionnalisantes.

⁴⁰¹ Consultant chez STRATER, un cabinet de conseil aux collectivités locales, Stéphane Toinard est alors doctorant à l'*Université de Haute-Bretagne Rennes II*.

⁴⁰² Dominique Royoux est alors responsable du *Service Recherche et Développement* au *District de Poitiers*. Il est également délégué de l'association-réseau de villes *Aire 198*.

⁴⁰³ Michel Philipponneau est alors Professeur émérite à l'*Université de Haute-Bretagne Rennes II*.

les villes moyennes de Bretagne. Le dossier qui mêle monographies, études comparatives et réflexions théoriques est divisé en quatre parties distinctes. La première regroupe un ensemble d'articles consacrés à l'évolution sociale, économique et démographique des villes moyennes. La seconde porte sur les fonctions des villes moyennes dans un contexte de délocalisations universitaires et de mutations du système productif. La troisième s'intéresse aux liens entre les villes moyennes et leurs arrière-pays alors que la « révolution intercommunale » (Subra 2016) fait son chemin. Enfin, la quatrième traite des réseaux de villes moyennes quelques années après la naissance de la FMVM et tandis que les associations de collectivités connaissent un développement sans précédent (Santamaria 1997 ; Tesson 1997)⁴⁰⁴ (Figure 15). En revanche, comme lors du colloque de Mâcon, la question des rapports sociaux dans les villes moyennes reste en suspens suscitant, d'ailleurs, quelques regrets de la part des organisateurs (Clary 1996).

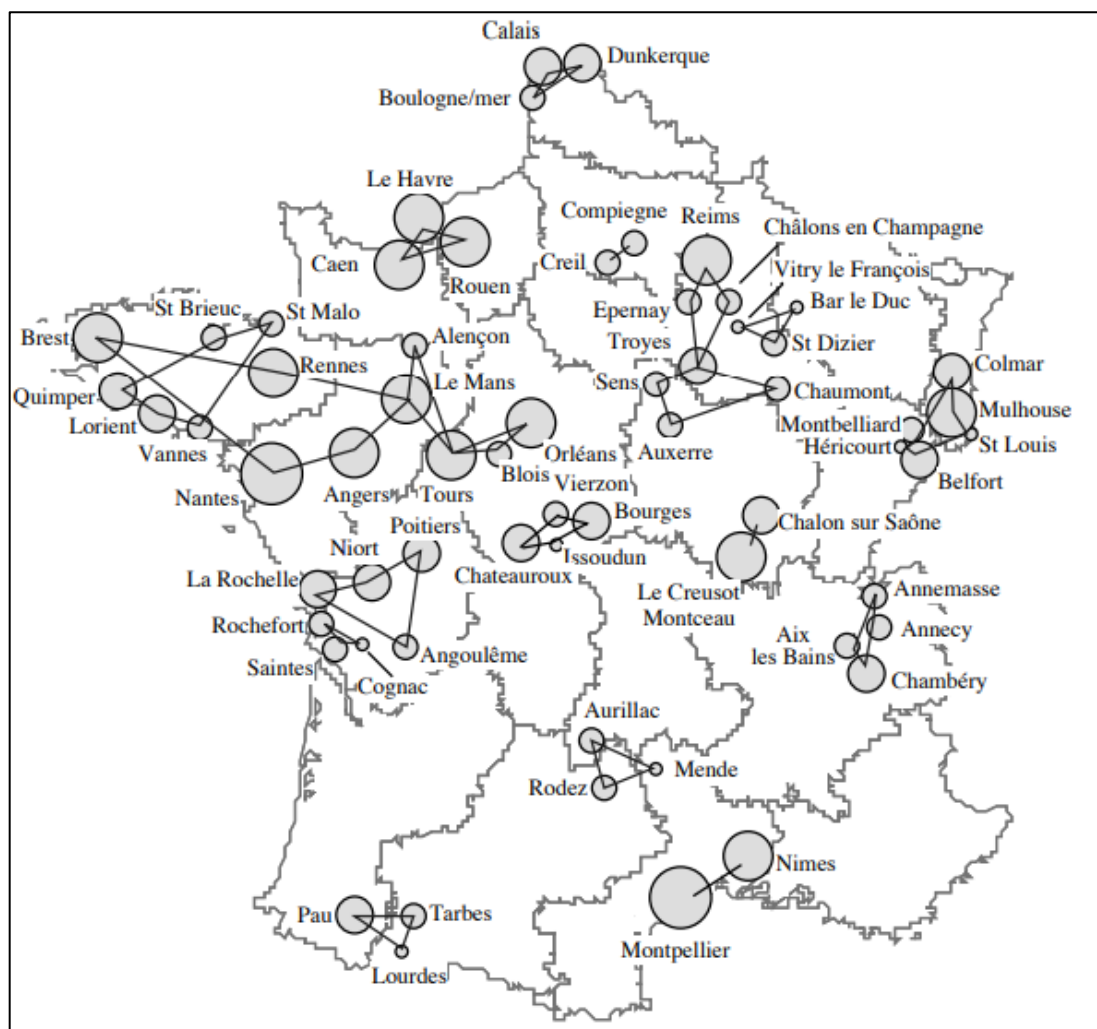


Figure 15. Les « réseaux de villes » selon Frédéric Tesson (1997)

⁴⁰⁴ Ce mouvement est notamment encouragé par la mise en place d'une politique des « réseaux de villes », élaborée par la DATAR, est inaugurée par l'État lors du *Comité interministériel à l'aménagement du territoire* (CIAT) du 5 novembre 1990. Elle aboutit à l'association volontaire de villes sur un projet d'aménagement transgressant les frontières politico-administratives.

Ces deux événements n'ont pas contribué directement à l'émergence d'une politique publique dédiée aux villes moyennes. Ils ont cependant permis d'éclairer, en lien avec la FMVM, un certain nombre de problématiques les concernant : celle des ressources, de l'intercommunalité, des délocalisations, de l'enseignement supérieur, du désenclavement, etc. Ils actent ainsi un rapprochement tout à fait nouveau entre les collectivités locales et la recherche académique sur fond d'affirmation de la décentralisation et de la construction européenne.

Si, dans ce contexte, le début des années 1990 n'apparaît pas tout à fait comme un « pâle *remake* de celui des années 1970 » (Commerçon 1996) on observe au cours de la décennie un renouveau, au sein de la recherche académique et institutionnelle, des travaux consacrés aux villes moyennes (Di Méo & Guérit 1992) (*Figure 16*). De même que pour l'étude des petites villes (Edouard 2012), on observe parallèlement une diversification des problématiques abordées, la ville moyenne étant souvent utilisée comme un support pour des réflexions plus larges sur les principales évolutions sociopolitiques et culturelles du pays. Le renforcement des inégalités de taille résultant du processus de diffusion hiérarchique des innovations attire également l'attention sur la catégorie (Cattan & Saint-Julien 1999). « Court circuitées, [les villes moyennes] entrent, d'une façon systématique, dans un déclin au moins relatif sinon absolu, de leur population et de leurs activités. Elles perdent de leur importance par rapport aux grandes villes et sont menacées dans le maintien de leur rôle et de leur position dans le système », alerte ainsi Denise Pumain dans un article publié dans la *Revue de Géographie Alpine* en 1999. Ces travaux tendent toutefois à se raréfier à la fin des années 1990 en dépit de la publication d'un ouvrage collectif coordonné par Nicole Commerçon et Pierre George intitulé *Villes de transition*⁴⁰⁵ (1999) consacré à l'évolution d'une demi-douzaine de villes moyennes considérées comme « exemplaires et complémentaires pour la réflexion comme pour l'action », allant du *Poitou-Charentes* à la rive lémanique et à l'*Emilie* en passant par le couloir qui conduit de l'*Alsace* aux plaines de la *Saône* et du *Rhône*.

Ainsi, au tournant des années 2000, à de rares exceptions près, parmi lesquelles un article de Frédéric Santamaria (2000) dans les *Annales de Géographie* sur la notion de « ville moyenne » en France, en Espagne et au Royaume-Uni⁴⁰⁶, un article de François Madoré (2001) dans la revue *Agora* sur la place des étudiants dans les petites et moyennes villes en France et de deux publications dans la *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest* de Jean-Marc Zuliani (2005) et de Philippe Dugot (2005) sur le développement des commerces et des entreprises dans les villes moyennes du Sud-

⁴⁰⁵ Le titre est révélateur d'une évolution du rapport aux villes moyennes. La notion n'y est pas mise en avant contrairement aux ouvrages précédant. Nicole Commerçon reconnaît d'ailleurs que la notion de « villes de transition » est ambiguë et polysémique. Celles de « villes moyennes » ou de « villes intermédiaires » renvoient à une même réalité mais sont « marquées davantage par une époque, et/ou par une tentative à affiner les désignations de niveau de celles-ci » ; raison pour laquelle la géographie a choisi de s'en distancer.

⁴⁰⁶ Ce dernier a soutenu, en 1998, une thèse de doctorat intitulée *Les villes moyennes françaises : entre hiérarchie et réseaux. Etude comparée avec l'Espagne et le Royaume-Uni*, à l'Université de Pau sous la direction de Guy Di Méo.

Ouest français, la recherche urbaine semble se détourner de la catégorie au profit de l'étude des grandes agglomérations urbaines comme en atteste, par exemple, l'examen des travaux conduits dans le cadre du programme d'*Action Concertée Incitative Ville* (ACIV) créée en 1999 par le ministère de la Recherche (Bajolet & al. 2006)⁴⁰⁷. Les villes moyennes « sont en quelque sorte effacées par la problématique métropolitaine qui domine depuis une vingtaine d'années la recherche urbaine comme les politiques d'aménagement » (De Roo 2005).

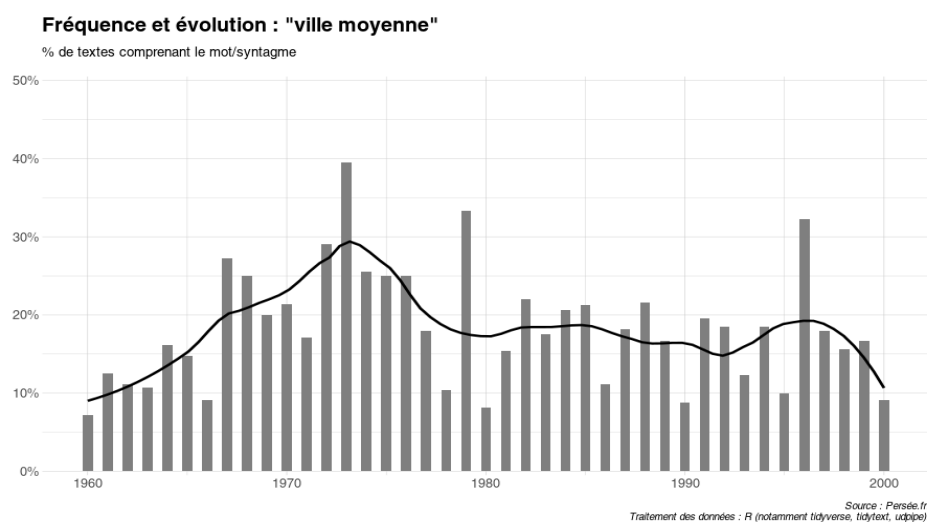


Figure 16. Publications relatives à la/aux ville(s) moyenne(s) en géographie⁴⁰⁸. Réalisation : Matthieu Pichon

III. Comment la décroissance urbaine renouvelle l'étude des villes moyennes

Après les annonces du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin⁴⁰⁹, en décembre 2004, puis du Ministre délégué à l'Aménagement du territoire Christian Estrosi⁴¹⁰, en décembre 2005, en faveur d'une « politique de relance des villes moyennes » une série de rapports vont tenter de remettre la

⁴⁰⁷ Destinée à promouvoir une recherche fondamentale pluridisciplinaire, ce programme a été créé pour éclairer les enjeux urbains contemporains, les transformations en cours et anticiper les évolutions futures.

⁴⁰⁸ Le graphique, réalisé par Matthieu Pichon, doctorant en géographie à l'UMR Géographie-Cités, est basé sur l'exploration d'un corpus de 1755 articles classés comme « urbain » publiés dans 11 revues : *les Annales de géographie*, *le Bulletin de l'Association de Géographes Français* (BAGF), *la Revue de géographie de Lyon* devenu par la suite *Géocarrefour*, *Hommes et Terres du Nord*, *L'Espace géographique*, *Méditerranée*, *Noroi*, *la Revue de Géographie Alpine*, *la Revue Géographique de l'Est*, *la Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest* (RGPSO) et les *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*.

⁴⁰⁹ « Le gouvernement prépare un programme d'actions en faveur des villes moyennes », *Les Échos*, 1^{er} septembre 2004.

⁴¹⁰ « Les villes moyennes préoccupent le gouvernement », *Les Échos*, 27 décembre 2005.

ville moyenne à l'agenda de l'aménagement du territoire. Trois principaux sont publiés entre 2005 et 2008 sans parvenir, toutefois, à susciter un véritable regain d'intérêt pour la catégorie en dehors de la sphère institutionnelle. Le premier, intitulé *Villes moyennes, villes d'intermédiation*, est publié par la DATAR en 2005⁴¹¹. Élaboré par l'une de ses chargées de mission, Priscilla De Roo, avec le concours de Daniel Béhar, géographe et consultant, de Laurent Davezies, économiste, d'Yves Janvier, urbaniste indépendant, et d'Olivier Marouteix, membre de l'*Observatoire des territoires* (ODT), il fait suite à la mise en place, en 2004, d'un groupe de travail « Villes Moyennes » associant la FMVM et l'*Association des communautés de France* (AdCF)⁴¹². Le texte appelle à changer de regard sur les villes moyennes en les replaçant, « après trente ans de silence relatif », à « l'ordre du jour de l'agenda de l'aménagement du territoire ». Il propose également de multiplier les angles d'observation de cet « objet territorial difficilement identifiable » et de « réinventer le devenir des villes moyennes » en usant de la « discrimination positive » et de stratégies territoriales différenciées.

Ce premier rapport est suivi d'un second, intitulé *Les villes moyennes françaises : enjeux et perspectives*, dirigé par Sylvie Esparre et réalisé sur la base des travaux menés par Priscilla De Roo et l'ensemble des membres du groupe « Villes Moyennes ». Il est publié en 2007 par la *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale* (DIACT), une institution créée, quelques années plus tôt, sur les cendres de la DATAR. Celui-ci est scindé en deux parties selon un schéma classique : diagnostic, orientations. Il appelle, d'abord, à relancer l'économie des villes moyennes en combinant l'économie productive et l'économie résidentielle, en tirant partie du secteur de la logistique et en constituant des pôles de compétence. Il propose, ensuite, de favoriser l'accessibilité des villes moyennes en développant des infrastructures de transport physiques et numériques. Il invite à optimiser, également, l'articulation de l'enseignement supérieur et de l'économie locale en élaborant une offre adaptée aux besoins des territoires, en favorisant les mises en réseau entre pôles d'enseignement supérieur et en favorisant la qualité de vie étudiante. Enfin, le texte enjoint à qualifier l'offre de soins dans les villes moyennes et à favoriser le renouvellement urbain des centres anciens en faisant du patrimoine un outil au service de leur développement.

Ce second rapport est suivi d'un troisième publié en 2008 à l'initiative du *Groupe de Recherche en Économie Théorique et Appliquée* (GRETHA) en lien avec le *Plan Urbanisme Construction Architecture*

⁴¹¹ Il est accompagné d'un rapport de synthèse rédigé pour la DATAR par le bureau d'études Acadie qui plaide pour un rôle différencié des villes moyennes en fonction de leur situation géographique et des ressources dont elles disposent.

⁴¹² Ce groupe de travail sur les villes moyennes est composé de Bruno Bourg-Broc, député-maire de Châlons-en-Champagne, président de la FMVM, Philippe Bonnacarrere, maire d'Albi, Marc Censés, maire de Rodez, président de l'AdCF, de Jacques Legendre, sénateur, président de la CA de Cambrai, d'Arsène Lux, maire de Verdun, de Jean-Michel Marchand, maire de Saumur, de Bernard Plancher, président de la CC de Bar-le-Duc, de René Souchon, maire d'Aurillac, président de la région Auvergne, d'Émile Zucarelli, député-maire de Bastia, de Sophie Dortes, Nicole Gibourdel et Claire Legoux, respectivement chargée d'études et déléguées de la FMVM et de l'AdCF, et de Bernard Morel, directeur de l'ODT. Il est rejoint en janvier 2006 par Sylvie Esparre lorsque cette dernière prend la direction de la DIACT.

(PUCA). Réalisé dans le cadre du programme « Lieux, flux, réseaux dans la ville des services », avec le soutien du *Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire*, le rapport, titré « Un renouveau des villes moyennes par les services aux entreprises ? », dont l'écriture est confiée à des économistes de l'urbain qui mobilisent peu la littérature existante relative aux villes moyennes, est divisé en quatre grands chapitres. La première traite de l'intérêt central des villes moyennes dans l'aménagement du territoire (Lacour 2008 : 11-35). Le second et le troisième abordent la problématique des services aux entreprises dans les villes moyennes (Pouyanne 2008 : 37-85 ; Gaussier 2008 : 87-109). Enfin, le quatrième revient, dans la lignée des travaux controversés de Gilles Duranton et Diego Puga (2001), de Richard Florida (2002) ou de Sébastien Chantelot (2009)⁴¹³, sur la présence des services créatifs dans les villes moyennes alors que « depuis de nombreuses années les chercheurs comme les responsables des politiques territoriales reconnaissent que les services avancés sont d'importants facteurs d'entraînement du secteur tertiaire et du développement régional » (Puissant 2008 : 111-145).

Les deux premiers rapports aboutissent au lancement par la DIACT, en juillet 2007, d'un appel à expérimentation « 20 villes moyennes témoins ». Doté d'un budget total de 2,2 millions d'euros issu du *Fonds national d'aménagement et de développement du territoire* (FNADT), celui-ci permet aux villes sélectionnées de bénéficier de crédits d'études afin qu'elles puissent approfondir les questions que recouvrent sur leur territoire quatre politiques publiques présentées comme essentielles : l'enseignement supérieur, les transports et l'accessibilité, la santé et l'offre de soins, la revitalisation des centres villes⁴¹⁴. Durant les années 2000, les villes moyennes continuent cependant d'occuper une place secondaire dans la politique d'aménagement du territoire à l'inverse des aires métropolitaines et des territoires ruraux : les premiers bénéficiant des « pôles de compétitivité », les seconds des « pôles d'excellence rurale ». Elles vont, pourtant, effectuer un retour en deux temps durant la décennie suivante dans la recherche urbaine. A travers, d'abord, un renouveau des travaux consacrés à la place des villes moyennes dans l'aménagement du territoire. A travers, ensuite, l'appropriation de cet objet d'étude par des chercheurs travaillant sur la décroissance urbaine. Pour le comprendre, je reviendrai, dans la dernière partie de ce chapitre, sur l'émergence des travaux consacrés à la décroissance urbaine, des années 1970 aux années 2000, avant de montrer comment

⁴¹³ Voir notamment les critiques formulées à l'encontre de cette théorie par Denis Eckert, Michel Grossetti et Hélène Martin-Belot dans *La Vie des idées* en 2012 : « La classe créative au secours des villes ? ».

⁴¹⁴ Pour ses promoteurs, ces expérimentations ont valeur d'exemple. Elles « permettront de mettre en œuvre des partenariats innovants entre les collectivités locales, l'Etat et ses agences ou établissements publics. Leur évaluation aura vocation à infléchir certaines de ces politiques au bénéfice des villes moyennes, la FMVM ayant d'ores et déjà fait connaître son accord pour diffuser ces retours d'expérience et de bonnes pratiques dans son réseau ». Voir : « Appel à expérimentation pour "20 villes moyennes témoins" », *Maire Info*, 4 juillet 2007.

l'intérêt croissant pour ce champ de recherche a pu contribuer à renouveler l'approche des villes moyennes dans la recherche urbaine.

A. Les shrinking cities dans la recherche : traditions, modèles, courants et perspectives

Comme le rappelle l'ouvrage dirigé par Jean-Pierre Bardet et Jacques Dupâquier, *Histoire des populations en Europe. Des origines aux prémices de la révolution démographique*, publié en 1997 chez Fayard, la décroissance des villes est un phénomène aussi vieux que l'urbanisation elle-même. Lors de la chute de l'Empire romain d'Occident, Rome, par exemple, a vu sa population diminuer considérablement passant de 450 000 à 30 000 habitants entre le V^e et le VII^e siècle⁴¹⁵. Angkor, capitale de l'empire Khmer qui à comptait son apogée 750 000 habitants, a connu une trajectoire similaire (Diamond 2006). Elle aurait ainsi été abandonnée progressivement par ses habitants entre le XIII^e et le XV^e siècle (Penny & al. 2019). Ces exemples rappellent qu'« il n'est pas une période historique où les villes n'aient expérimenté une baisse plus ou moins durable de leur population » (Morel-Doridat & Hamez 2019). Pourtant, en dépit de l'ancienneté du phénomène, la littérature scientifique sur les *shrinking cities* est relativement récente.

Shrinking cities : la naissance du concept au tournant des années 1970

Les notions d'« urban decline » ou d'« urban decay » apparaissent, ainsi, timidement dans la littérature américaine à la fin du XIX^{ème} siècle. Elles demeurent peu utilisées jusqu'à ce que des économistes et des sociologues de l'Ecole de Chicago ne s'en emparent au cours des années 1930 (Hoyt 1939 ; Wirth 1944) dans le cadre de théories sur les cycles de développement des villes (Fol & Cunningham Sabot 2010). Il faut néanmoins attendre la fin des années 1970 pour que des travaux fassent explicitement références aux *shrinking cities* dans le monde anglo-saxon et que son équivalent allemand, *schrumpfende städte*, fasse son apparition dans des documents officiels (Florentin & al. 2009 ; Béal & al. 2019). Ces notions recouvrent alors deux dimensions : spatiale et quantitative (Cunningham-Sabot 2012). Elles servent à définir le double processus de désindustrialisation et de périurbanisation qui touche certaines régions d'Europe et d'Amérique du

⁴¹⁵ L'exemple est emprunté à Frédéric Morel-Doridat et Grégory Hamez : « La recherche scientifique les shrinking cities : apport de la bibliométrie », *Cybergeo*, 2019.

Nord (Cunningham-Sabot & Fernandez 2018). L'expression *shrinking cities* est ainsi mobilisée aux Etats-Unis pour comprendre, à partir de quelques cas emblématiques (Pittsburgh, Baltimore, Détroit, etc.), la transformation de la *Manufacturing Belt* (« ceinture des usines ») en *Rust Belt*⁴¹⁶ (« ceinture de la rouille ») (Cunningham-Sabot 2012) sous l'effet conjugué de la crise des industries automobile et sidérurgique et de l'étalement des villes (Weaver 1975 ; Weaver 1977 ; Thornbury 1978 ; Breckenfeld 1978)⁴¹⁷. Ces travaux, qui s'appuient sur la théorie quaternaire des étapes de la vie des produits (innovation, croissance, maturité, stagnation ou déclin) (Hall 1971), entretiennent une vision « cyclique » des dynamiques urbaines (Fernandez 2013) dont le déclin serait une étape naturelle (Markussen 1985 ; Steiner 1985). Certains d'entre eux la considèrent même inéluctable à l'image d'Antony Pascal qui dans un article publié en 1987, dans la revue *Urban Study*, défend la thèse selon laquelle le dépeuplement des villes serait une fatalité : « Given a preference for low density residence in amenity-rich areas, which a large fraction of the population expresses, further depopulation of cities seems inevitable » (Pascal 1987 : 599).

En réaction à ces analyses cycliques et déterministes, le géographe canadien Robert A. Beauregard et le sociologue allemand Jürgen Friedrichs introduisent en 1993 une lecture plus complexe de la décroissance urbaine (Fernandez 2013). Dans un livre intitulée *Voices of decline : The postwar fate of US cities*, publié aux éditions Routledge en 2003, le premier, qui préfère utiliser la notion d'« urban decline », insiste sur l'action des pouvoirs publics dans le déclin de villes comme *Détroit*, *Akron* ou *Saint-Louis*. Il soutient, notamment, que les politiques fédérales déployées depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale ont eu des conséquences négatives sur le développement des villes en encourageant le départ des ménages blancs, relativement bien lotis, des centres urbains, via l'attribution d'aides à l'accession à la propriété, et en y concentrant du même coup les minorités faiblement dotées. Dans un article publié dans la revue *Urban Studies*, intitulée « Theory of Urban Decline : Economy, Demography et Political Elites », le second invite à prendre en considération, au même titre que les facteurs extérieurs, la base productive locale et le rôle des élites économiques et politiques pour éclairer la trajectoire de villes en décroissance. Celui-ci fait suite aux réflexions développées en 1988 dans un numéro spécial de la *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*⁴¹⁸ dont Jürgen Friedrichs fut à l'origine. Dans un article titré « Die schrumpfende Stadt und die

⁴¹⁶ L'appellation est toujours couramment utilisée pour qualifier cette région du Nord-Est des Etats-Unis qui s'étend de Chicago au littoral atlantique, et de la frontière canadienne aux Appalaches. Elle est cependant jugée excessive par de nombreux chercheurs : la *Rust Belt* continue en effet d'assurer 40 % de la production industrielle étasunienne.

⁴¹⁷ En 1975, Robert C. Weaver estime possible d'anticiper les changements démographiques, en particulier la fragilisation des centres-villes, en observant les dynamiques de « suburbanisation » : « Knowing why the millions of American households that opted to live in the suburbs since World War II made that choice can tell us much about the future of our cities; more precisely, the extent to which the impulse to suburbanize is likely to influence locational choices of present city residents can tell us what population changes to expect. » (Weaver 1975 : 17).

⁴¹⁸ Traduction : *Revue de sociologie et de psychologie sociale de Cologne*.

Stadtsoziologie »⁴¹⁹ consacré aux effets de la désindustrialisation en Allemagne de l'Ouest, deux des contributeurs, les sociologues Hartmut Häußermann et Walter Siebel, introduisaient ainsi la notion de *schrumpfende städte* dans le champ académique en soulignant la dimension structurelle du phénomène (Florentin & al. 2009)⁴²⁰. Ils levaient par la même occasion un « tabou » en envisageant de manière « positive » la situation des territoires confrontés à des dynamiques économiques et démographiques récessives (Cunningham-Sabot 2012). Ils tentaient du même coup de s'éloigner des connotations négatives véhiculées par la notion anglophone d'« urban decline » (Cunningham-Sabot & Fernandez 2018).

En parallèle de ces contributions théoriques, une série de publications tentent, au cours des années 1980, d'appréhender la décroissance urbaine et ses ressorts à partir de recherches empiriques approfondies (Fernandez 2013). Aux Etats-Unis, un ouvrage collectif coordonné par Susan et Norman Fainstein publié en 1983, intitulé *Restructuring the City: The Political Economy of Urban Redevelopment*, propose une analyse comparative des cas de New Haven, Détroit, La Nouvelle Orléans, Denver et San Francisco. Elle permet de souligner avec d'autres (Holcomb & Beauregard 1981) les lacunes des programmes fédéraux de revitalisation urbaine. Au même moment en Allemagne, les effets de la réunification opérée quelques années plus tôt sur les villes de l'ex-République démocratique d'Allemagne (RDA) sont également scrutés de près par la recherche urbaine. Après la chute du mur, face à la baisse considérable de population des villes Est-Allemande et compte tenu des recompositions territoriales à l'œuvre (Häußermann 1996), « le centre de gravité du débat sur le rétrécissement urbain se déplace alors de l'Allemagne de l'Ouest (et des villes industrielles de la Ruhr) vers l'Allemagne orientales » (Florentin & al. 2009).

En dépit de l'accentuation et de la diffusion du phénomène à travers le monde, la recherche souligne que celui-ci reste cependant largement « tabou » pour les décideurs qui, lorsque toutes les tendances structurelles s'inversent, ne sont pas équipés pour planifier et aménager différemment (Panagopoulos & Barreira 2012). Une incapacité qui trouve ses racines dans le fondement même des politiques d'aménagement entièrement tournées, en France comme à l'étranger, vers la recherche de la croissance à tout prix. C'est elle qui assure, par exemple, les revenus financiers nécessaires aux collectivités locales, tandis que les outils de l'aménagement sont orientés essentiellement vers la construction de nouvelles infrastructures. Dans une thèse soutenue en 2013 à l'Université Polytechnique de Madrid (UPM), Beatriz Fernandez souligne à ce titre que la recherche urbaine s'est longtemps focalisée sur la croissance et ses enjeux, considérant avec « ceux qui

⁴¹⁹ Traduction : *La ville qui rétrécit et la sociologie urbaine*.

⁴²⁰ Dans un article consacré à l'émergence de la recherche autour de la décroissance urbaine en Allemagne, Daniel Florentin, Sylvie Fol et Hélène Roth rappellent toutefois que la notion de *schrumpfende städte* fut utilisée par les auteurs dès 1985 dans un article publié dans l'hebdomadaire *Zeit* intitulé « Die Chancen des Schrumpfens » (Les chances de la décroissance en français).

comptent » que la ville se doit d'être une « growth machine » (Molotch 1976). La décroissance urbaine étant alors considérée comme une anomalie (Fernandez 2013) ou une impureté (Lynch 2005). Une discipline comme l'urbanisme s'est ainsi historiquement orientée vers la recherche des conditions de cette croissance (Oswalt 2005 ; Wiechmann 2008) en conformité avec le modèle capitalistique urbain dominant (Harvey 2004). Certains chercheurs ont pourtant très tôt mis en garde contre les effets délétères d'un développement sans limite des villes à l'image de Mabel L. Walker qui appelait à « de ne pas encourager une expansion indéfinie au point de conduire à l'abandon des meilleures parties du cœur de la ville » (Walker 1938 : 94)⁴²¹ ou de Hartmut Häußermann et Walter Siebel qui appelaient dès les années 1980 à tirer profit de la situation (1988).

Un champ d'étude en voie d'internationalisation dans les années 2000

La vision de la décroissance urbaine évolue cependant peu à peu, au tournant des années 2000, en raison de la remise en cause grandissante des stratégies entrepreneuriales qui tentent d'attirer depuis l'extérieur de nouveaux facteurs de croissance. Ces dernières sont le plus souvent jugées inefficaces. Elles sont parfois aussi accusées d'aggraver les dynamiques de décroissance des territoires (Beauregard 2001 ; Rousseau 2008 ; Pallagst 2009). Quelques auteurs, à l'image de Deborah et de Frank Popper (2002), ont pu plaider en faveur d'une « décroissance intelligente », basée sur un aménagement spécifique au contexte de déclin. L'objectif général n'est plus de générer de la croissance mais d'améliorer l'existant (habitats, bâtis, infrastructures, etc.) en partant des spécificités du territoire dans une dynamique endogène. Parallèlement, on assiste à un développement de la littérature académique relative à la décroissance urbaine⁴²² et à une internationalisation des débats qui s'y rapportent (Morel-Doridat & Hamez 2019). La généralisation du processus en raison des crises, aussi bien économiques qu'immobilières, suscite un engouement nouveau autour du sujet qui se traduit par la création de groupes de recherche internationaux. Un premier, le *Shrinking Cities International Research Network* (SCiRN), est créé en 2004 sous la houlette du *Center for Global Metropolitan Studies* (CGMS) de l'Université de Californie à Berkeley⁴²³. Ce réseau rassemble une trentaine de chercheurs venus de quatorze pays à travers le monde avec la volonté de promouvoir la recherche sur la décroissance urbaine (Cunningham-Sabot

⁴²¹ La citation est reprise à Beatriz Fernandez qui la mobilise dans thèse de doctorat, *Futuros urbanos : la reversibilidad del deterioro*, publiée en 2013.

⁴²² La notion ne fait pas encore consensus. Certains auteurs préfèrent à ce titre parler de territoires marginalisés ou périphérisés (Bernt & Colini 2013).

⁴²³ Voir : <http://clubedadispersao.blogspot.com/2012/05/scirn-shrinking-cities-international.html> (consulté le 23 juin 2022).

2012)⁴²⁴. Un second groupe voit le jour en 2005 dans le cadre du projet *Shrinking Cities*. Animé par l'architecte allemand Philippe Oswalt en lien avec le *Museum of Contemporary Art* de *Leipzig* il réunit des acteurs venus de différents pays et d'horizons disciplinaires variés : aménageurs, urbanistes, sociologues, économistes et artistes (Oswalt 2006). L'ensemble de leurs investigations ont contribué à mettre en évidence le caractère multiscalaire et multidimensionnel de la décroissance urbaine. Elles ont également contribué à l'émergence du sujet dans la recherche urbaine, en particulier dans les pays du Nord (Figure 17), comme en atteste l'analyse bibliométrique réalisées par Frédérique Morel-Doridat et Grégory Hamez à partir d'un corpus riche de 477 références traitant directement ou indirectement des *shrinking cities* (2019) (Figure 18).

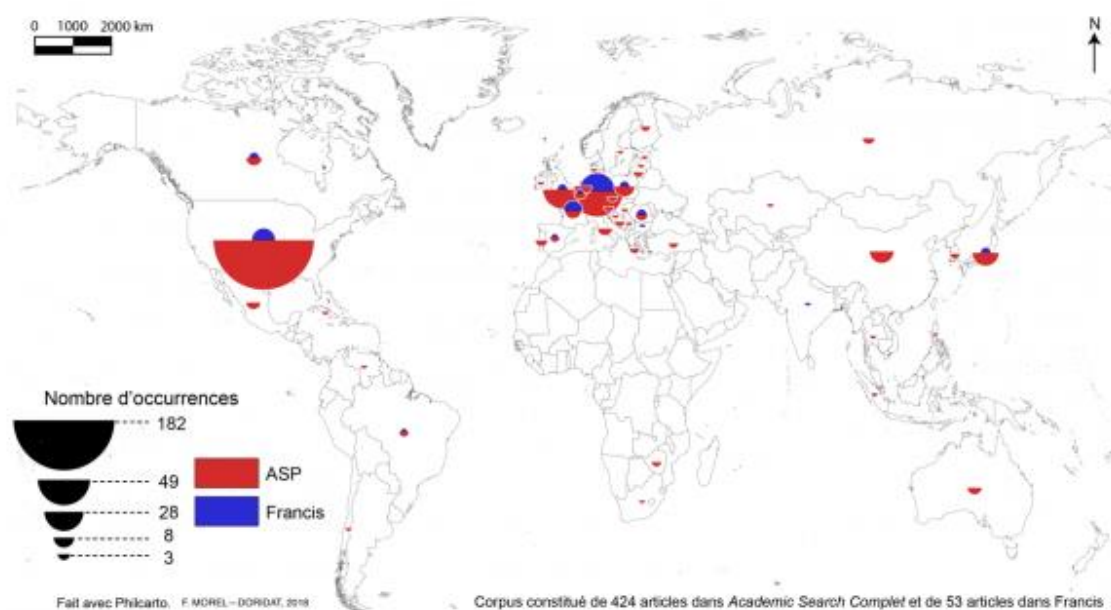
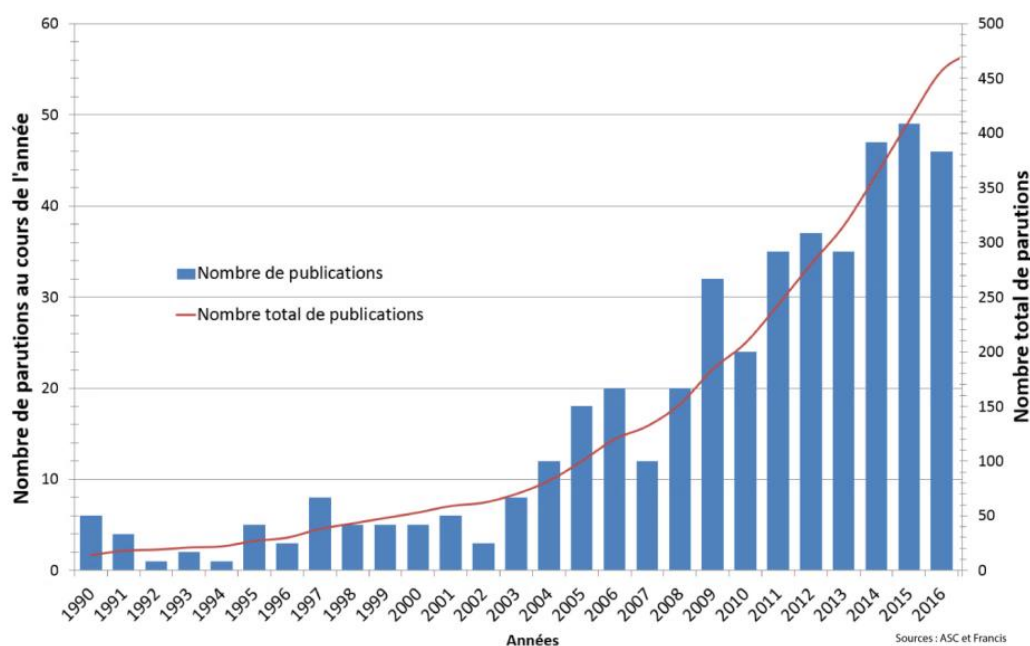


Figure 17. Pays faisant l'objet de publications sur la décroissance d'après Morel-Doridat et Hamez (2019)

Les travaux de ces deux groupes aboutissent en effet à de nombreuses publications dans des revues internationales. La revue *Progress in Planning* publie ainsi en 2009 un numéro spécial, intitulé « Emerging research agendas in planning », dans lequel Justin Hollander, Karina Pallagst, Terry Schwarz et Franck Popper se livrent notamment à une réflexion sur la planification urbaine de la décroissance. La même année, l'*Institute of Urban and Regional Development* (IURD), rattaché à l'*Université de Californie*, publie un rapport intitulé *The Future of Shrinking Cities : Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in Global Context* dans lequel on retrouve une partie des membres du SCiRN dont Karina Pallagst, Ivonne Audirac, Emmanuèle Cunningham-Sabot, Sylvie Fol ou Robert Beauregard. Entre 2012 et 2015, l'*International Journal of Urban and Regional Research*, la revue

⁴²⁴ Ces chercheurs font le constat que la décroissance urbaine est une problématique commune à des régions du monde pourtant très différentes. Ils cherchent en réaction à mieux comprendre le processus et à promouvoir la recherche sur la rétraction des villes en s'intéressant à la fois aux causes et aux manifestations du phénomène.

Built Environment et la revue *European Spatial Planning* consacrent chacune un numéro spécial dans lequel on retrouve là-encore des membres du SCiRN. En parallèle, des institutions internationales commencent également à s'intéresser au sujet (Chouraqui 2021). En 2009, la Commission européenne lance ainsi le projet *Shrink Smart* destiné à formuler des recommandations pour aider les pouvoirs locaux dans les villes en décroissance. Elle est suivie par l'OCDE qui publie, en 2012, un rapport intitulé *Demographic Change and Local Development : Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics* (Martinez-Fernandez & al. 2012) puis par le programme européen, *Urbact*, qui aboutit à la publication en 2013 d'un rapport intitulé *From crisis to choice : Re-Imagining the future in shrinking cities* (Schlappa & Neill 2013).



Sources : Academic Search Complete et Francis

Figure 18. Publications relatives au "rétrécissement urbain" entre 1990-2016 d'après Morel-Doridat et Hamez.

En France, le sujet émerge aussi à la fin des années 2000 porté par des chercheurs hexagonaux membres du SCiRN et de l'ANR Jeune Chercheur « *Shrinking Cities* » (2007-2009). Emmanuèle Cunningham-Sabot et Sylvie Fol contribuent ainsi à la publication du rapport *The Future of Shrinking Cities : Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context* en 2009 avec un chapitre intitulé « Shrinking cities in France and Great Britain : A silent process ? ». La seconde est aussi l'auteure la même année, au côté de Daniel Florentin et d'Hélène Roth, d'un article pour *Cybergeo* sur l'émergence du sujet dans la recherche allemande. Sylvie Fol et Emmanuèle Cunningham-Sabot proposent également en 2010, dans les *Annales de Géographies*, une réflexion approfondie sur la décroissance urbaine qui s'appuie sur les résultats de l'ANR Jeune Chercheur « *Shrinking Cities* ». Elles soulignent qu'il s'agit d'un processus multidimensionnel, multiscalaire et

structurel qui fait l'objet d'interprétations diverses dans la recherche. Elles invitent, en outre, à réinterroger l'objectif des politiques urbaines qui pourraient ne plus se focaliser sur la recherche de la croissance à tout prix. Cette réflexion ouvre la voie, en France, à une série de travaux publiés au cours des années suivantes (Roth 2011 ; Miot 2012 ; Wolff & al. 2013 ; Cauchi-Duval & al. 2015 ; Miot 2015 ; Buhnik 2015). Elle est suivie, surtout, de la mise en place de l'ANR *Altergrowth* (2015-2018), visant à « comprendre la manière dont les villes françaises, allemandes et américaines répondent à l'enjeu du déclin démographique et économique »⁴²⁵, dans le cadre de laquelle deux champs d'étude vont être amenés à se croiser : celui sur la décroissance urbaine et celui sur les villes moyennes.

B. La récente mise à l'agenda des villes moyennes en décroissance dans la recherche urbaine

La redécouverte de la ville moyenne dans les années 2010 a lieu en deux temps. Elle intervient, d'abord, à l'initiative des démographes et des spécialistes de l'aménagement du territoire dans un contexte de réorganisation des services publics et de métropolisation (Di Méo 2010 ; Davezies 2012 ; Taulelle 2012). Alors qu'elles sont le plus souvent considérées comme un « maillon faible, témoins d'un autre temps où les cités quadrillaient et animaient le territoire, héritières parfois de comtés ou de seigneuries, lieux de vie "provinciale" (...) appelées à végéter repliées sur elles-mêmes » (Cassaigne 2010), ces travaux soulignent au contraire l'extrême hétérogénéité de la catégorie et rappellent que les villes moyennes accueillent en leurs seins une part significative de la population française (Taulelle 2010). Elles constitueraient, pour cette raison, des « charnières territoriales stratégiques pour réduire la fracture entre le productif et le résidentiel, la métropole et l'espace rural, le polarisé et le diffus » (De Roo 2010).

Le retour des villes moyennes à l'initiative des spécialistes de l'aménagement du territoire

Ce regain d'intérêt pour la catégorie tient en grande partie à l'organisation en décembre 2010, à l'initiative du laboratoire *Cités, Territoires, Environnement et Sociétés* (CITERES), d'un colloque international accueilli par l'Université François-Rabelais de Tours sur le thème « Villes petites et

⁴²⁵ « Politiques urbaines alternatives pour les villes en déclin », projet Altergrowth (<https://anr.fr/Projet-ANR-14-CE29-0004>).

moyennes, un regard renouvelé » (Figure 19)⁴²⁶. Construit en partenariat avec *Villes au Carré*⁴²⁷, la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) en région Centre, la DATAR, la Maison des Sciences de l'Homme et de la Société (MSHS) de Poitiers, la Maison des Sciences de l'Homme (MSH) de Tours et d'autres laboratoires universitaires, celui-ci cherche à questionner le regard porté sur les villes petites et moyennes à travers cinq axes (Demazière 2011) : une définition de la ville petite et moyenne, leur place dans l'espace régional, leur économie, les effets des politiques publiques et une dimension sociologique⁴²⁸. Avec plus de 70 communications et près de 200 participants, cet événement est l'un des plus importants consacrés aux villes petites et moyennes jamais organisé. On retrouve parmi les intervenants une majorité de géographes, urbanistes et aménageurs. Parmi eux, certains joueront un rôle important dans la mise à l'agenda de la ville moyenne dans la recherche au cours des années suivantes selon des modalités différentes⁴²⁹. Outre Christophe Demazière, on peut citer Daniel Béhar⁴³⁰, Jean-Marc Zuliani⁴³¹, Magali Talandier⁴³², Frédéric Santamaria⁴³³, Olivier Bouba-Olga⁴³⁴ ou Jean-François Léger⁴³⁵.

Ce colloque aboutit, d'abord, à la publication en 2012 d'un numéro spécial de la *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* intitulé « Mutations économiques des villes petites et moyennes » ciblé sur une partie seulement des thématiques abordées à l'occasion du colloque : l'état de la recherche sur les villes petites et moyennes (Carrier & Demazière 2012) et la place de ces villes dans les dynamiques territoriales (Léo & al. 2012 ; Bouba-Olga & al. 2012 ; Tallec 2012 ; Carrier & al. 2012 ; Arnal 2012 ; Delaplace 2012). Il aboutit, également, à la publication la même année d'un dossier de la revue *Noréis* intitulé « Villes petites et moyennes » dont les articles recouvrent en partie les mêmes thématiques (Demazière & al. 2012 ; Santamaria 2012 ; Tesson 2012 ; Madoré 2012). Le colloque

⁴²⁶ Le comité scientifique comprend notamment Francis Aubert, Marcel Bazin, François Bertrand, Emmanuelle Bonerandi, Olivier Bouba-Olga, Laurent Cailly, Jean-Paul Carrière, Priscilla De Roo, Christophe Demazière, Gwenaël Doré, Jacques Fache, Bernard Fritsch, Mario Carrier, Jean-Charles Edouard, Frédérique Hernandez, Jean Bruno, Yves Jean, Claude Lacour, Christophe Lavalie, Emmanuelle Marcelpoil-George, Frédéric Santamaria, Hélène Subremon, Didier Vye, Jean-Marc Zaninetti, François Taulelle et Vincent Piveteau.

⁴²⁷ Centre de ressources interrégional sur la politique de la ville et le développement territorial.

⁴²⁸ « Plusieurs questions ont structuré les débats : comment définir la ville petite ou moyenne ? Quelle place ces territoires occupent-ils dans l'espace régional ? Y a-t-il des mutations économiques spécifiques à ces villes ? Quels sont les effets des politiques publiques, qu'il s'agisse de politiques dédiées, de la réforme de l'Etat ou d'appels à projets ? En quoi les formes de solidarité ou d'exclusion, les stratégies résidentielles ou les modes d'habiter diffèrent-ils de ceux observés ailleurs ? » (Demazière & al. 2012).

⁴²⁹ On note également la participation de personnalités politiques dont Jacqueline Gourault, alors sénatrice-maire de La-Chaussée-Saint-Victor, Vice-présidente de l'Association des Maires de France (AMF) et future ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

⁴³⁰ Intitulé de l'intervention : « Les incertitudes stratégiques de l'aménagement du territoire : Une illustration par les villes moyennes ».

⁴³¹ Intitulé de l'intervention : « Les réseaux bancaires et d'assurance et les services informatiques dans les villes moyennes du Grand Sud-ouest français, logiques de déploiement et stratégies d'ancrage ».

⁴³² Intitulé de l'intervention : « Repenser la centralité. Ancrage et mobilité : le cas des petites villes ».

⁴³³ Intitulé de l'intervention : « Quelle place pour les villes moyennes en tant qu'instance d'aménagement du territoire ? ».

⁴³⁴ Intitulé de l'intervention : « A la recherche des systèmes locaux de compétences : une analyse comparative de villes moyennes de Poitou-Charentes ».

⁴³⁵ Intitulé de l'intervention : « Les villes petites et moyennes : quelles(s) définition(s) sur le plan démographique ? ».

de Tours donne lieu parallèlement à la publication, en 2011, d'un rapport de recherche, dirigé par Christophe Demazière, appuyé sur un travail de sept élèves-ingénieurs de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours intitulé « Portrait économique des villes petites et moyennes en région Centre : Quel développement économique sur ces territoires ? ». Scindé en deux parties distinctes, le rapport cherche à catégoriser les villes petites et moyennes de la région Centre et à éclairer les stratégies de développement mises en œuvre dans ces territoires par les décideurs locaux. Celui-ci est accompagné de publications annexes à l'image d'une synthèse publiée par Christophe Demazière dans *Les Cahiers du Développement Social Urbain* en 2011 intitulée « Les villes moyennes face aux enjeux de cohésion territoriales, un éclairage décalé à partir de la région Centre ». D'autres publications suivent, par ailleurs, entre 2011 et 2012, dans diverses revues à comité de lecture en géographie, en aménagement et en démographie, proposées par des chercheurs étant intervenus à l'occasion du colloque « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé » (De Roo 2011 ; Léger 2011 ; Léo & Philippe 2011 ; Édouard 2012 ; Béhar 2012 ; Léger 2012 ; Santamaria 2012 ; Tallec & Zuliani 2012).



Figure 19. Présentation du colloque international « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé ».

Ce premier retour des villes moyennes dans la recherche urbaine, au cours des années 2010, s'accompagne d'une réflexion sur l'histoire de la catégorie dans la lignée de celles engagées lors du colloque de Tours. Solène Gaudin revient ainsi longuement dans sa thèse de doctorat, soutenue en 2013 à l'Université de Rennes, sur la place occupée par les villes moyennes dans les sciences sociales⁴³⁶. C'est le cas, également, de l'historien Loïc Vadelorge (2013) qui rappelle dans

⁴³⁶ Parmi les membres de son jury, on retrouve notamment Christophe Demazière, Nicole Commerçon et François Madoré.

L'Information Géographique que « les villes moyennes ont une histoire » et qu'elles alimentent de ce fait « régulièrement le débat public et la recherche géographique » depuis le début des années 1970 et la mise en place d'une politique éponyme portée par la DATAR et le ministère de l'Équipement. En septembre 2011, est d'ailleurs organisée à l'initiative du comité d'Histoire⁴³⁷ des ministères de l'Écologie et du Logement une demi-journée d'étude sur la politique des villes moyennes qui aboutit au printemps 2014 à la publication d'un numéro de la revue *Pour mémoire* consacré à ce sujet. Le dossier final porte à la fois sur l'élaboration des contrats de villes moyennes (Andrieu 2014 ; Antoni 2014 ; Tellier 2014) et sur la place qu'ils occupent dans la recherche urbaine (Backouche 2014 ; Santamaria 2014 ; Vadelorge 2014). Une réflexion poursuivie quelques années plus tard par Christophe Demazière au sein des revues *Métropolitiques* (2014) et *Espaces et Sociétés* (2017).

On voit ainsi comment la ville moyenne est peu à peu remise à l'agenda au début des années 2010 par des universitaires spécialistes de l'aménagement du territoire. Si elle semble, à première vue, se faire de manière relativement autonome par rapport au champ politique, cette mise à l'agenda dans le champ académique s'inscrit en réalité dans la lignée de recherches commanditées, au cours des années 2000, par des institutions étatiques et européennes. C'est le cas, par exemple, du programme européen ORATE/ESPON 1.4.1 (2006) consacré aux « small and medium sized towns » auquel a participé Jean-Paul Carrière de l'Université de Tours. Le colloque « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé », dont on a vu l'importance qu'il a pu jouer dans le renouveau des études urbaines consacrées aux villes petites et moyennes, a par ailleurs bénéficié de la présence de collaborateurs de la DATAR qui dans le cadre du groupe de travail *Territoire 2040* s'intéressent alors aux « villes intermédiaires et à leurs espaces de proximité ». Enfin, des praticiens (élus ou techniciens) des villes petites et moyennes ont été amené à participer aux réflexions engagées à cette occasion. Si cette séquence illustre les croisements existants entre recherche académique, recherche publique appliquée et praticiens, le renouveau des études urbaines sur les villes moyennes n'aboutit pas encore, à ce stade, à la mise à l'agenda de la catégorie dans le champ politique sous la forme d'un « problème ». Il faut attendre 2014 et l'émergence des villes moyennes sous l'angle de la crise dans le champ médiatique (chapitre 1) puis la production, selon des modalités très différentes, de nombreux travaux scientifiques liant la catégorie à la décroissance urbaine pour que les villes moyennes soient reconsidérées par les pouvoirs publics sous cet angle nouveau.

Le retour des villes moyennes à l'initiative des spécialistes de la décroissance urbaine

⁴³⁷ « Le Comité d'histoire du ministère a pour mission de maintenir vivante la mémoire du ministère et de se consacrer à l'étude et à la recherche nécessaires pour assurer la conservation, l'enrichissement et la valorisation de son patrimoine » (<https://www.ecologie.gouv.fr/memoire-du-ministere-comite-dhistoire-ministeriel#Accueil>).

Ainsi, au milieu des années 2010, l'accentuation du débat sur les inégalités territoriales, liée notamment à la montée du *Front National* (FN) aux élections locales, replace à nouveau les villes moyennes au centre de l'attention médiatique et politique (chapitre 1). Ce regain d'intérêt pour la catégorie dans le débat public s'accompagne dans la recherche de nombreuses publications abordant plus ou moins directement le « problème des villes moyennes ». L'entrée par la décroissance urbaine est peu à peu privilégiée par les géographes et politistes qui se saisissent du sujet. Car, si le phénomène demeure limité dans le contexte français, il concerne un nombre croissant de villes moyennes situées dans les anciennes régions industrielles du centre, du nord et de l'est de la France (Wolff & al. 2013 ; Cauchi-Duval & al. 2013). Dans ce contexte, les travaux entrepris entre 2015 et 2018 dans le cadre de l'ANR *Altergrowth* à laquelle participent notamment les sociologues Vincent Béal et Anaïs Collet, les démographes Nicolas Cauchi-Duval et Mathilde Rudolph, les politistes Max Rousseau et Valérie Sala Pala, les géographes Sylvie Fol et Yoan Miot, bénéficient d'une certaine attention de la part des administrations concernées et de quelques médias spécialisés⁴³⁸. L'ANR *Altergrowth* donne lieu à une série de colloques internationaux entre 2015 et 2018⁴³⁹ mais également à un séminaire de restitution, en janvier 2018, intitulé « Politiques alternatives de développement dans les villes en décroissance » organisé avec l'aide du PUCA dans des locaux communs aux ministères de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires (Figure 20)⁴⁴⁰. Cet événement s'est accompagné en parallèle de la publication d'un dossier spécial « Villes en décroissance » proposée en 2017 par la revue en ligne *Métropolitiques* et de la parution d'un ouvrage collectif *Déclin urbain : La France dans une perspective internationale* aux Editions du Croquant en 2021 (Béal & al. 2021). Cet ensemble a permis d'actualiser les connaissances sur les villes en décroissance et aidé à faire reconnaître le phénomène en le replaçant, d'une part, à une échelle internationale et, d'autre part, dans le temps long des dynamiques sociales, économiques et démographiques (Cauchi-Duval & al. 2017 ; Rudolph 2017 ; Baudet-Michel & Paulus 2021 ; Rudolph & Cauchi-Duval 2021). Il a permis, en outre, d'éclairer la manière avec laquelle la

⁴³⁸ *La Gazette des communes* consacre en mai 2017 un dossier à « ces territoires en déclin qui ne se résignent pas ». Il est notamment question de la « difficile reconnaissance du phénomène des villes en décroissance » et de la présentation des résultats du programme *Altergrowth* lors d'un colloque organisé par le PUCA.

⁴³⁹ Le programme *Altergrowth* donne lieu, en plus du séminaire de restitution, à trois colloques internationaux. Un premier, intitulé « Quand la ville décroît : stratégies et politiques urbaines de gestion du déclin », est organisé en novembre 2015 à l'Université de Strasbourg. Un second, intitulé « (Dé)construire la ville : la décroissance urbaine comme opportunité. Comment ? Pour quoi ? Pour qui ? », est organisé en octobre 2017 à l'École Nationale Supérieure d'Architecture (ENSA) de Saint-Etienne. Un troisième, enfin, intitulé « Les villes en décroissance : catégorie émergente de l'action publique urbaine », est organisé à l'Université de Strasbourg en mai 2018. L'entrée « villes moyennes », d'abord absente, est mobilisée à travers plusieurs interventions lors de ce dernier colloque ce qui souligne un intérêt croissant pour la catégorie de la part des chercheurs (géographes, urbanistes, sociologues, politistes) travaillant, en France, sur la décroissance urbaine.

⁴⁴⁰ Voir le compte rendu du séminaire : « Des villes en décroissance : de la reconnaissance à l'émergence de stratégies urbaines alternatives », Synthèse du séminaire *Altergrowth* du 19 janvier 2018, *Collection Réflexions en partage*, 2018, 43 p.

décroissance urbaine est perçue par les pouvoirs publics en France (Dormois & Fol 2017 ; Béal & al. 2017 ; Dormois & al. 2021) comme à l'étranger (Akers 2017 ; Buhnik 2017 ; Hackworth 2017 ; Rousseau & Harroud 2021), d'objectiver les difficultés auxquelles ces villes sont confrontées (Chouraqui & al. 2021 ; Fol & Miot 2021 ; Guéraud 2021) et de valoriser des stratégies urbaines alternatives à la croissance déployées dans différents pays à travers le monde (Miot & Rousseau 2017 ; Florentin 2017 ; Gribat 2017 ; Kinder 2017 ; Paddeau 2017 ; Popper & Popper 2017 ; Akers & al. 2021 ; Clochey 2021 ; Morel Journal & Sara Pala 2021).

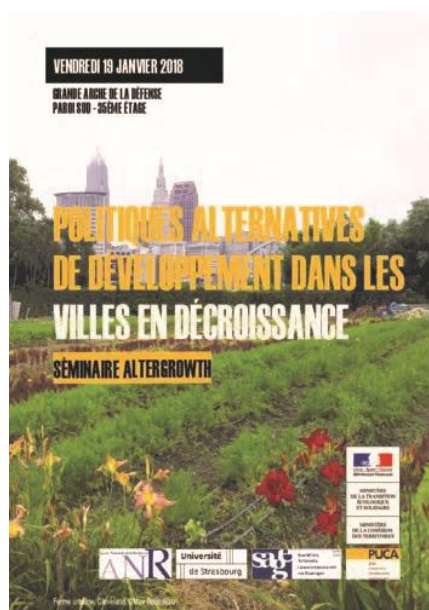


Figure 20. Présentation du séminaire de restitution des résultats du programme Altergrowth.

Si ces travaux ne portent pas exclusivement sur des villes moyennes⁴⁴¹, la place accordée à la catégorie progresse sensiblement durant la seconde moitié de la décennie tandis que, de manière générale, les publications qui s'y réfèrent se font plus nombreuses en géographie (Estèbe 2018 ; Agirre-Maskariano 2019 ; Delpirou 2019 ; Marinos 2019 ; Fol 2020), en science politique (Courmont & Vincent 2020) ou en sociologie (Guéraud 2017a ; Guéraud 2017b ; Guéraud 2018). Ce moment « villes moyennes » dans la recherche urbaine, qui s'accompagne comme souvent d'un moment « petites villes » (Bonnin-Oliveira 2016 ; Chaze 2017 ; Châtel & Moriconi-Ebrard 2017 ; Estèbe 2018 ; Roux 2018 ; Bailleul & al. 2019 ; Gourdon & al. 2019 ; Guenot & Dedeire 2021), n'est pas sans lien avec celui que l'on observe au même moment dans les champs médiatique et politique (Warnant 2020). Cette conjonction d'intérêt, inédite depuis les années 1970, tient en grande partie à l'accentuation des difficultés que certaines d'entre elles connaissent (Wolff & al.

⁴⁴¹ Les premiers travaux sur la décroissance urbaine rapporté au cas français traitent plutôt de villes intermédiaires de tradition industrielle à l'image de Dunkerque, Mulhouse, Roubaix ou Saint-Étienne (Miot 2012 ; Béal & al. 2017 ; Morel Journal & Sara Pala 2018 ; Beaurain & De Rocher Chembessi 2019 ; Béal & al. 2020).

2017 ; Guéraud & Warnant 2020) et à l'absence de réponses apportées par les pouvoirs publics tournés davantage vers le développement des métropoles (Fol 2020). De ce fait, comme le résume le géographe Philippe Estèbe (2018) : « Les villes moyennes, jadis aimées de l'État, souffrent de son désamour, elles qui se pensaient, pour toujours, les enfants préférées de la République des territoires. Eh bien non : l'État leur est infidèle, il se tourne vers ces parvenus, les métropoles, et les comble de ses bienfaits (...) pendant que les favorites oubliées se morfondent ». Cette conjonction d'intérêt tient également à l'annonce en décembre 2017 du plan national *Action Cœur de Ville* (ACV) ayant pour objectif de revitaliser les villes moyennes et à la publication, parallèlement, de plusieurs rapports sur les enjeux commerciaux et patrimoniaux des centres-villes. On pense ici à celui de l'*Inspection Générale des Finances* (IGF) et du *Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable* (CGEDD) (2016) sur la revitalisation commerciale des centres-villes, à celui de l'ancien sénateur Yves Dauge (2016) sur les nouveaux espaces protégés, à celui des sénateurs Rémy Pointereau et Martial Bourquin (2017) sur la redynamisation des centres-villes et des centres-bourgs⁴⁴² ou à celui du président de l'*Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie* (ACFI) et maire de Saint-Bonnet-le-Froid (Haute-Loire), André Marcon (2018), sur la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes⁴⁴³. En faisant un même constat – celui de la dévitalisation des centres-villes, du dépeuplement des villes moyennes et de la hausse de la vacance commerciale (Dormois & al. 2021) – et en fournissant un certain nombre d'indicateurs, ces écrits ont permis de « prendre la mesure » (Bezes & al. 2016) du phénomène contribuant ainsi à transformer un problème individuel en un problème collectif.

La place accordée aux universitaires dans ces travaux est marginale. Ces derniers sont cependant parvenus à profiter eux-aussi de ce moment « villes moyennes » en voyant certaines de leurs recherches financées par des administrations dépendantes de l'État (Buhnik 2018 ; Berroir & al. 2019 ; Desjardins & Estèbe 2019 ; Fol 2020), contribuant ainsi également à la transformation d'un fait social – le « problème des villes moyennes » – en sujet de préoccupation et de débat (Neveu 2015 : 7). S'il semble qu'en raison des ressources qui sont les siennes (de position, de savoir et d'expertise, de légitimité, relationnelles et temporelles), le service *Expertise territoriale de la Direction des réseaux* de la *Caisse des Dépôts et Consignations* (CDC) a « joué un rôle moteur, proche de celui des "acteurs programmatiques" définis par Genieys et Hassenteufel » en contribuant « à la construction et à la propagation du problème de la dévitalisation des villes moyennes en participant à la

⁴⁴² Ce rapport s'appuie notamment sur l'audition de très nombreux intervenants. Cependant, parmi les experts sollicités deux seulement sont issus du monde académique : Olivier Badot, professeur à l'ESCP, et René-Paul Desse, professeur d'urbanisme à l'Université de Bretagne Occidentale, tous deux spécialistes du commerce. Les chercheurs travaillant sur la décroissance urbaine, en revanche, ne sont pas représentés.

⁴⁴³ Ce rapport s'appuie lui-aussi sur une série d'auditions. Parmi les experts sollicités figurent de nombreux élus locaux, représentants d'entreprises, sondeurs et consultants. Aucun universitaire en revanche n'a été sollicité.

production de connaissance » (Dormois *et al.* 2021)⁴⁴⁴, d'autres administrations peuvent être citées à l'image du *Commissariat général à l'égalité des territoires* (CGET) ou du *Plan Urbanisme Construction Architecture* (PUCA)⁴⁴⁵. À rebours des représentations médiatiques et politiques qui tendent à homogénéiser la réalité des territoires concernés, les travaux produits dans le cadre de ces institutions insistent sur le caractère hétérogène de la catégorie et sur l'importance d'adapter la stratégie des pouvoirs publics aux contextes locaux. Certaines villes moyennes « présentent des trajectoires solides, héritées de leurs statuts de préfectures ou de sous-préfectures, de leurs fonctions touristiques, de leurs passés industriels ou encore de leurs fonctions universitaires » (CGET 2018). D'autres à l'inverse « sont plus vulnérables, cumulent les indicateurs de fragilité et risquent de "décrocher" des systèmes territoriaux » (*Ibid.*). La catégorie comprend en effet « des villes confrontées à une crise importante, des villes aux fragilités spatialement limitées, et certaines avec peu ou pas de marqueurs de déclin du tout » (Chouraqui 2021). Ces travaux et ceux publiés en parallèle dans des revues à comité de lecture en géographie, sociologie et science politique, soulignent toutefois la dimension internationale du « problème des villes moyennes » caractérisé par une hausse structurelle de la vacance résidentielle et commerciale. La catégorie étant en France comme au Japon, en Allemagne ou aux États-Unis, davantage affectée par les effets conjugués de la mondialisation, de la désindustrialisation et la réduction des budgets publics que les grandes agglomérations urbaines (Fol 2020). Ils suggèrent enfin qu'il convient de dissocier le « problème des villes moyennes » de celui, pas toujours corrélé, de leurs centralités (Chouraqui 2021).

L'influence de la recherche urbaine sur les politiques publiques conduites en faveur des villes moyennes demeure à ce stade relativement limitée et difficile à objectiver. Si cela reste encore à confirmer, les résultats obtenus dans le cadre des travaux les plus récents semblent, toutefois, infuser de manière progressive au sein des administrations concernées. Au-delà de la CDC, du CGET (aujourd'hui ANCT) ou du PUCA, le cas de *France Stratégie* (2022a ; 2022b) en témoigne. L'institution, placée auprès du Premier ministre, a été sollicitée en fin d'année 2021 afin de « formuler une vision prospective sur l'aménagement des territoires en intégrant le rôle des villes moyennes dans la structuration des activités économiques »⁴⁴⁶. Après avoir auditionné de nombreux

⁴⁴⁴ Rémi Dormois, Sylvie Fol et Marie Mondain rappellent notamment que la CDC a soutenu l'organisation de la 8^{ème} édition des Rendez-vous de l'intelligence locale, initiée par Villes de France, consacrée à la revitalisation des centres-villes.

⁴⁴⁵ Sans prétendre à l'exhaustivité, le PUCA a soutenu un programme de recherche intitulé « Les villes moyennes dans la représentation et les stratégies d'aménagement territorial : éclairages anglais, allemands et italiens sur le cas français (2017-2019) » et un événement intitulé « Apprendre des petites villes : La recherche au risque de l'action » en 2020. La CDC a soutenu de son côté une série de travaux relatifs au développement des villes moyennes : « Coproduire une vision partagée du territoire dans les villes moyennes » (2017-2021), « Emploi et territoires : regards croisés sur 22 métropoles et sur les villes moyennes (2020) », « Villes petites et moyennes : évolution et stratégie d'action » (2018).

⁴⁴⁶ La lettre de mission adressée par Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités locales, au Commissaire général de France Stratégie, Gilles de Margerie, est accessible en ligne : https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/courrier_france_strategie.pdf (consulté le 30 juin 2022).

chercheurs et exploité une grande variété de données statistiques, cette dernière appelle dans ses premières publications à davantage tenir compte de la diversité des villes moyennes. *France Stratégie* plaide ainsi, avec la CDC, en faveur d'une différenciation de l'accompagnement de ces villes au regard des enjeux qu'elles rencontrent⁴⁴⁷.

IV. Conclusion du chapitre

Ce chapitre avait pour vocation d'interroger l'émergence des villes moyennes dans le champ académique. Celui-ci visait également, à l'aide d'un important corpus, à éclairer la manière avec laquelle ces dernières ont récemment été remises à l'agenda sous la forme d'un problème public, en replaçant ce moment dans le temps long de l'action publique et de la recherche urbaine. La ville moyenne apparaît dans la littérature scientifique au début du XX^e siècle au sein de monographies à dominantes naturalistes, rurales et historiques, sans que ses caractéristiques et composantes ne fassent l'objet d'une réflexion approfondie. Le qualificatif « moyen » est d'ailleurs rarement mis en avant. Il y est fait allusion, le plus souvent, uniquement dans le corps du texte. Il faut attendre 1937 et la publication de l'étude pionnière de Robert et Helen Lynd sur la municipalité de Muncie aux États-Unis, rebaptisée à cette occasion *Middletown*, pour que la notion soit pleinement valorisée. Réédité jusqu'en 1982, l'ouvrage tiré de l'enquête connaît un succès éditorial inespéré. En France, on l'a vu, il retient l'attention des fondateurs du *Centre d'Études Sociologiques*, sensibles aux productions de leurs confrères étasuniens, qui confie à l'économiste Charles Bettelheim le soin de conduire une enquête similaire sur la ville d'Auxerre (Yonne). On peut observer alors un transfert de la sociologie urbaine américaine vers la sociologie urbaine française avec une évolution progressive du sens associé à la ville moyenne. Dans l'enquête des Lynd, *Middletown* est ainsi rebaptisée pour mieux souligner son caractère « représentatif » des villes nord-américaines tandis que dans l'enquête de Bettelheim, la « ville moyenne » renvoie autant à un critère de représentativité qu'à un critère de taille. Auxerre est ainsi considérée « moyenne » en raison de son caractère « suffisamment "typique" » mais également de sa taille qui lui garantirait « une certaine unité et la présence d'une offre de services étoffés ».

⁴⁴⁷ L'institution propose également une typologie de villes moyennes permettant de rendre compte de la variété des trajectoires avant et après la crise sanitaire de la Covid-19. Celle-ci repose sur un croisement de trois familles d'indicateurs : démographie (taux de croissance de la population, solde naturel, solde migratoire), emploi (taux de croissance annuel de l'emploi salarié privé), immobilier (prix médian du bien type retenu, évolution du prix médian).

Ces travaux éveillent, dans les années 1950, l'intérêt de quelques géographes pour la « ville moyenne ». J'ai montré comment, dans un contexte d'amélioration des sources statistiques, celle-ci est devenue une catégorie à part entière au sein de la hiérarchie urbaine. Dès lors, la ville moyenne n'est plus analysée seulement comme « isolat où le géographe s'enferme à la manière d'un moine dans sa cellule » (Bavoux 2002), étudiée à travers l'emploi de monographies, mais comme un maillon de base d'un système urbain régional et national. D'objet « singulier », la ville moyenne devient un objet « support » à l'analyse de l'armature urbaine à un moment où la géographie se met au service d'une politique en voie d'élaboration : celle de l'aménagement du territoire. La fin des années 1960 marque ainsi, comme j'ai pu le montrer, l'émergence de la ville moyenne dans la recherche urbaine sous la plume d'une poignée d'auteurs souvent en lien étroit avec la DATAR et le CGP. Il faut cependant attendre les années 1970 et le lancement des contrats de villes moyennes pour que la « filière » soit enfin explorée dans sa totalité. Ce premier moment « ville moyenne » dans la recherche urbaine coïncide alors avec un intérêt affirmé des champs médiatique et politique pour la catégorie dans un contexte où la ville moyenne est parée de toutes les vertus. Elle serait à la fois, comme je l'ai énuméré, charmante, discrète, modeste, humaine et harmonieuse en opposition à Paris et aux principales agglomérations du pays, accusées de tous les maux. La géographie s'intéresse, d'abord, aux mutations socio-urbaines que ces villes connaissent avant que les politistes ne s'emparent de la catégorie pour mieux comprendre les effets de la « révolution des mairies » de 1977 et ceux des premières lois de décentralisation. Après un essoufflement de l'intérêt porté aux villes moyennes dans la recherche urbaine au début des années 2000 on observe, on l'a vu, un regain des travaux relatifs à la catégorie en deux temps dans les années 2010. Celui-ci est alimenté, d'abord, par des géographes, historiens et urbanistes spécialistes de l'aménagement du territoire et des relations État-collectivités. Il est alimenté, ensuite, par des géographes, urbanistes, sociologues et politistes travaillant sur la décroissance urbaine et ses effets. Ce renouveau de la recherche sur les villes moyennes peut apparaître initialement comme paradoxal au regard de leur très faible visibilité dans les politiques publiques nationales. Il coïncide cependant pleinement, après 2014, avec la remise à l'agenda des villes moyennes dans les champs médiatique et politique⁴⁴⁸.

Ce chapitre m'amène en définitif à formuler quatre observations principales. Tout d'abord, on remarque que certaines recherches précèdent l'action publique quand d'autres la suivent, en lien avec les fonctions qui leur sont généralement attribuées : exploratoire et évaluatrice, pour la recherche académique, propositionnelle, pour la recherche appliquée. On note, ensuite, que si la capacité des universitaires à focaliser l'attention publique semble limitée, comparativement à celle des journalistes (Baumgartner & Jones 1993), il apparaît à la lecture de ce chapitre que ces derniers

⁴⁴⁸ Comme le rappelle Patrick Hassenteufel (2021), au sein des différentes arènes, plus ou moins fortement interconnectées entres-elles, les agendas sont divers mais peuvent parfois coïncider.

ont pu jouer un rôle significatif dans l'identification et l'objectivation du « problème des villes moyennes » à deux reprises au cours des cinquante dernières années. En fournissant de nombreux indicateurs sur l'évolution de la situation sociale, économique et démographique de ces villes, ils ont contribué, une première fois dans les années 1970 puis une seconde au milieu des années 2010, à transformer un problème individuel en un problème collectif. Cette contribution de la recherche urbaine repose ensuite, en grande partie, sur des « entrepreneurs de recherche » (Bézès *et al.* 2005 : 13), sorte de médiateurs entre les milieux académique et institutionnel (Gardella *et* Lavergne 2009), qui considèrent les sciences sociales à la fois comme « des sciences *de* l'action publique et *pour* l'action publique » (Hassenteufel 2021). Cette figure, qui fut longtemps incarnée par les experts de la DATAR, l'est désormais par ceux du PUCA, de la CDC ou de l'ANCT. Enfin, contrairement aux médias, la recherche semble avoir, en raison de ces relais, davantage d'influence sur l'agenda substantiel (les mesures de politiques publiques) que l'agenda symbolique (les discours politiques) (Hassenteufel 2021). La recherche concourt, ainsi, à une meilleure prise en compte de la diversité des territoires au sein des institutions publiques chargées de définir les politiques d'aménagement, ainsi qu'à une complexification de la représentation du « problème des villes moyennes ». De fait, la recherche souligne que la désindustrialisation, la périurbanisation et le retrait territorial de l'État touchent très différemment les villes moyennes en fonction de leurs caractéristiques sociales, géographiques et économiques.

Après avoir dressé un panorama du « problème des villes moyennes » dans les champs médiatique (chapitre 1) et scientifique (chapitre 2), de son élaboration à ses multiples mises à l'agenda, le prochain chapitre entend ainsi montrer, d'une part, à quelle(s) géographie(s) correspond ce problème et, d'autre part, comment celui-ci se matérialise localement à travers trois cas d'étude : Montluçon (Allier), Nevers (Nièvre) et Vierzon (Cher). L'objectif de ces trois chapitres est ainsi de souligner le décalage qui existe entre la réalité du problème associé aux villes moyennes et la manière dont il est représenté par les pouvoirs publics.

CHAPITRE 3

DERRIERE LES REPRÉSENTATIONS, QUELLES RÉALITÉS RECOUVRENT LE « PROBLÈME DES VILLES MOYENNES » ?

« Nos villes moyennes sont loin de constituer un tout homogène », avertit Jean-Benoît Albertini, commissaire général à l'égalité des territoires entre 2017 et 2018, en introduction d'un ouvrage consacré à ce sujet publié par son institution (2018). Elles connaissent des situations géographiques et des configurations territoriales variées. Le fait qu'elles se trouvent à proximité d'une zone frontalière, d'un espace maritime, d'une zone de montagne ou bien au cœur de vastes plaines, en lien ou non avec une métropole, plus ou moins bien insérées dans une intercommunalité, influe de manière différenciée sur leur développement. Comme l'observait déjà Pierre George, dans un ouvrage publié en 1999, à propos des villes moyennes : « L'identité de la place dans la hiérarchie des dimensions urbaines n'exclut pas la diversité qui est à la fois effet de l'environnement géographique, de la position et du site ».

Si les villes moyennes présentent des profils si différents, c'est aussi qu'il est difficile de les caractériser. « La ville moyenne n'existe pas mais on la rencontre », résume ainsi malicieusement la géographe Nicole Commerçon (1999). « Elle existe, mais nul de l'a vraiment définie », ajoute pour sa part Roger Brunet (1997). Coincée entre les métropoles, d'un côté, qui concentrent l'essentiel du pouvoir politique, des sièges sociaux et des unités de production, et la ruralité de l'autre, qui continue d'occuper une place symbolique très importante, malgré son recul dans la contribution au PIB, la ville moyenne peine en effet à recevoir une définition homogène et consensuelle. Il n'est pas anodin, notamment, de constater que ni Roger Brunet, dans *Les Mots de la géographie. Dictionnaire critique* (2012), ni Jacques Lévy et Michel Lussault, dans leur *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (2013), ne prennent la peine de définir ce qu'est une ville moyenne alors que tous les trois dissertent longuement sur ce qu'est le rural ou ce que recouvre la notion de métropole. Pierre George lui-même, qui fut pourtant, comme je l'ai montré dans le chapitre précédent, l'un des premiers géographes à s'être intéressé aux villes moyennes, ne s'attarde pas sur la définition de cet

objet. Il se contente en effet, dans son *Dictionnaire de la géographie*, publié pour la première fois dans les années 1970, d'un éclairage en négatif de la catégorie. La ville moyenne est ainsi considérée par opposition à d'autres territoires, plus grands ou plus petits, sans que l'on sache très bien ce qui les caractérise : « Villes occupant par le nombre de ses habitants, par ses dimensions, par ses fonctions et surtout par ses modes et ses rythmes de vie, une situation intermédiaire entre les métropoles régionales et les petites villes » (George 1970).

La question paraît d'autant plus délicate à traiter qu'elle serait « insignifiante », à en croire le géographe Michel Michel (1977), en ce sens que les chercheurs, quelle que soit leur discipline d'origine, emploient peu l'expression de « ville moyenne » et dans des contextes historiques, thématiques ou spatiaux très différents, nourrissant ainsi une forme de confusion autour de l'utilisation de la notion. Si définir la ville moyenne se révèle donc être un exercice périlleux, délimiter géographiquement la catégorie l'est tout autant. L'économiste Olivier Bouba-Olga considère à ce titre cette catégorisation comme trop « vague » et trop « englobante » pour qu'il soit pertinent de la mobiliser au-delà de l'observation statistique, qui nécessite, selon-lui, de prendre de sérieuses précautions⁴⁴⁹. Une situation qui n'empêche pas les uns et les autres, comme j'ai pu le montrer à l'occasion des deux chapitres précédant, d'employer indifféremment le qualificatif à propos de villes n'ayant parfois pas grand-chose en commun.

Alors que la rhétorique des « problèmes sociaux » présuppose un « consensus fondamental au sujet du caractère problématique de la situation condamnée » (Gusfield 1989), qui nécessite en principe un accord sur le sens des termes mobilisés, de manière à être intelligible pour un large public (Cefai & Terzi 2020), le « problème des villes moyennes » demeure, dans ce contexte, aussi flou que la catégorie à laquelle il renvoie. Tout se passe comme si, en raison du grand nombre d'acteurs concernés et de la diversité des thématiques abordées, le travail cognitif et discursif de construction de ce problème s'était fait sur un malentendu : chacun lui accolant ses propres représentations. Quelles réalités recouvrent dès lors le « problème des villes moyennes » ? Toutes les villes moyennes sont-elles concernées ? Comment définir cet ensemble urbain ? L'entrée par la taille est-elle suffisante ? Ne faut-il pas aussi accorder de l'attention à ses fonctions et aux représentations qu'elle suscite ? Quels sont les effets de ce flou sémantique ? Est-il possible de dresser une liste des villes françaises entrant dans cette catégorie ? Comment, par ailleurs, définir la nature du « problème » en lui-même ? Quelles sont ses caractéristiques ? Quelles sont ses géographies ? Peut-on mesurer son intensité ? Les représentations médiatiques et politiques du problème exposées dans les chapitres précédents correspondent-elles aux dynamiques réelles des

⁴⁴⁹ Intervention à la *Fondation Jean-Jaurès* le 15 janvier 2018 sur le thème : « Les villes moyennes à l'épreuve des transitions ».

viles moyennes ? Comment ce problème se matérialise-t-il localement ? Les villes-centres et leurs périphéries connaissent-elles, par exemple, des dynamiques économiques, sociales et démographiques équivalentes ?

Ce chapitre proposera, d'abord, une définition à grands traits de la ville moyenne afin de mieux comprendre le problème qui lui est associé. En croisant les regards médiatiques, académiques et politiques, je tenterai d'appréhender la ville moyenne à partir de sa taille, de ses fonctions et de ses représentations. Je reviendrai, à cette occasion, sur les réflexions engagées, au cours des cinq dernières décennies, dans ces différents champs en soulignant comment celles-ci se croisent et se combinent. Je montrerai, également, que si la notion est née dans un contexte particulier, celui des années 1970 durant lesquelles le législateur cherche à insuffler un souffle nouveau à l'aménagement du territoire, la taille, les fonctions et les représentations associées à la ville moyenne ont peu évolué depuis lors. L'État, dans les années 1970, puis la *Fédération des maires des villes moyennes* (FMVM), dans les années 1980, ont contribué, au même titre que certains chercheurs, à fixer durablement la notion sans pour autant mettre un terme au flottement sémantique constant qui l'entoure. Ce chapitre présentera, ensuite, une analyse exploratoire du « problème des villes moyennes » et de ses différentes géographies. Dans la lignée de travaux publiés ces dernières années dans la recherche urbaine (CGET 2018 ; Léger 2019 ; Chouraqui 2021 ; Guéaut & Piguet 2022), je proposerai à cette occasion une typologie regroupant 140 villes moyennes françaises. L'étude de leurs trajectoires économique, sociale et démographique, de 1968 à 2018, doit aboutir à dresser un portrait nuancé de la situation des villes moyennes. Elle doit également conduire à isoler les territoires les plus fragiles, à l'aide d'un indicateur synthétique d'intensité de la décroissance urbaine, tout en soulignant, par ailleurs, que la géographie du « problème des villes moyennes » peut varier selon les échelles et les indicateurs mobilisés. Cette démarche présente deux originalités. D'un côté, elle s'écarte d'une définition normative du « problème des villes moyennes » en focalisant l'analyse sur les villes les plus fragilisées. Autrement dit, il ne s'agit pas d'établir une géographie exhaustive du « problème » mais de centrer l'attention sur les villes qui cumulent les difficultés. D'un autre, elle permet de comparer différentes géographies envisageables de ce « problème » avec les représentations qu'il suscite dans les champs médiatique et politique. Ce chapitre me conduira, enfin, à interroger les manifestations locales de ce problème dans trois villes moyennes du centre de la France particulièrement concernées par la décroissance urbaine et ses effets : Montluçon, Nevers et Vierzou. Ce sera l'occasion, notamment, de présenter les caractéristiques principales de ces trois villes et de s'intéresser à la manière dont se structurent localement les inégalités dans ce contexte socio-spatial particulier.

I. Villes moyennes recherchent définition désespérément

« Dans la France du dernier quart du XXe siècle, il n'est, pour une ville – à en croire la doctrine officielle amplement colportée – position plus enviable, qualité plus précieuse et félicité plus grande que d'être... "moyenne". Presque toutes les villes françaises cherchent à se parer de cette flatteuse épithète », ironise Michel Michel en 1977 dans les *Annales de géographie*. Le géographe voit dans cet engouement un effet de l'ambiguïté entourant la notion. Comment définir en effet la ville moyenne ? « Faut-il s'appuyer uniquement sur des critères numériques ou peut-on aussi lui trouver des justifications qualitatives ou fonctionnelles ? » (*Ibid.*). Ces questions restent d'actualité et la réponse apportée mérite d'être réactualisée à l'aune de l'ensemble des travaux et réflexions présentés au cours des chapitres précédents. Instable dans le temps et d'une aire culturelle à l'autre, la notion semble, certes, condamnée à demeurer incertaine et insatisfaisante. C'est, d'ailleurs, la comparaison avec les autres villes appartenant à un même système urbain qui détermine son emploi, raison pour laquelle sa dénomination repose davantage sur l'intuition que sur le raisonnement, comme l'avance Joseph Lajugie en 1974 dans un ouvrage consacré au sujet. Il n'en demeure pas moins que la ville moyenne peut être définie à grands traits à partir de sa taille (1), de ses fonctions (2) et des représentations qu'elle suscite (3).

A. Un introuvable critère de taille ?

Que ce soit dans les champs médiatique, académique ou politique, la recherche d'un critère de taille semble être un passage obligé pour définir la ville moyenne. « Il existe [cependant] presque autant de seuils que de chercheurs ou d'organismes en charge de collecter et de traiter des données sur ces villes », observe François Taulelle (2010) dans un chapitre du livre *La France : une géographie urbaine*. Définir ces villes à partir d'un critère démographique pose, depuis l'origine, un problème à ceux qui s'y essayent. Ainsi, peut-on lire, par exemple, dès 1973, dans un avis présenté au nom de la *Commission des Affaires économiques et du Plan*, qu'il est « difficile de choisir des critères objectifs et incontestables » pour contingenter la catégorie⁴⁵⁰. Les études, qui ont été conduites sur ce thème en 1971 par le *Système d'étude du schéma général d'aménagement* (SESAME) puis, en 1972, par la *Direction*

⁴⁵⁰ Avis présenté par M. Robert Laucournet, au nom de la *Commission des Affaires économiques du Plan*, sur le projet de loi de finances pour 1974. Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1973 : 28-30.

de l'aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU), ont bien avancé des fourchettes – comprises entre 20 000 et 100 000 ou 200 000 habitants – mais elles indiquent aussitôt qu'« il conviendrait de relativiser cette notion de taille d'agglomération en tenant compte de critères tels que l'armature urbaine régionale, la spécificité socio-économique de la ville, son patrimoine architectural et culturel et l'intensité des relations entretenues avec le milieu rural »⁴⁵¹.

La question de la taille de la ville moyenne alimente cependant des débats au sein de la petite communauté des géographes dès l'apparition de la notion. En 1946, le démographe Jean Daric, futur chef du service de documentation de l'*Institut national d'études démographiques* (INED), est le premier à s'y risquer en évoquant un seuil compris entre 20 000 et 100 000 habitants. Celui-ci est repris plus tard par la géographe Germaine Veyret-Verner (1969) qui, dans son « Plaidoyer pour les moyennes et petites villes » publié dans la *Revue de géographie alpine*, distingue toutefois deux types de villes moyennes : les « petites moyennes villes » allant de 20 000 à 50 000 habitants d'un côté, les « vraies villes moyennes » allant de 50 000 à 100 000 habitants de l'autre. Selon les chercheurs de l'époque, la taille de la catégorie peut cependant varier sensiblement. Celle-ci commence ainsi parfois à 30 000 ou 50 000 habitants pour s'achever à 150 000 ou 200 000 habitants (Chatelain 1956 ; George 1961 ; Michel 1977 ; Di Méo & Ruscassie 1981). De fait, observe Joseph Lajugie (1974), alors directeur de l'*Institut d'Économie Régionale du Sud-Ouest*, « il est difficile d'enfermer dans des limites démographiques rigoureuses la catégorie "villes moyennes" ». Ses limites étant toujours arbitraires. Ce dernier mentionne néanmoins un « seuil minimum au-dessous duquel un centre urbain ne peut prétendre au rôle de ville moyenne mais constitue une petite ville, voire un gros bourg (...) » ainsi qu'un plafond, en sens inverse, au-dessus duquel « on n'a plus affaire à des villes moyennes » mais à « des grandes villes ». Dans ce contexte, les villes moyennes compteraient ainsi approximativement entre 20 000 et 200 000 habitants – une fourchette exprimée à l'échelle de l'*unité urbaine* (UU)⁴⁵² – voire en deçà concernant des régions de faible densité où des agglomérations plus réduites jouent parfois un rôle significatif à l'échelle de leurs départements. Un seuil que l'on retrouve également mobilisé à cette époque, à des fins statistiques, dans les travaux du géographe Bernard Kayser (1973a) en introduction d'un numéro thématique de la *Revue de géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest*. Ce « plafonnement » autour de 20 000 habitants est alors considéré par ces auteurs comme un « seuil important à partir duquel une agglomération possède en général tous les éléments

⁴⁵¹ *Ibid.*

⁴⁵² « Il est évident que les limites communales traditionnelles n'ont plus grand sens, lorsqu'il s'agit de connaître l'importance de la population urbanisée. Le plus souvent, celle-ci déborde le cadre municipal pour former des unités de peuplement à peu près continues et dont la croissance est souvent incontrôlée », fait observer Joseph Lajugie pour justifier l'usage de l'unité urbaine (1974 : 17). Cette délimitation, définie par l'*Institut national de la Statistique et des Études économiques* (INSEE) pour le recensement de 1968, est celle employée dans la plupart des études publiées à la même époque.

constituants qui font d'elle une ville, par opposition à ce que l'on pourrait appeler un gros bourg ou une petite ville » (Gohier 1973 : 20).

Un seuil démographique qui se stabilise à partir des années 1970

Dans les années 1970, l'élaboration puis la mise en place des contrats de villes moyennes, à l'initiative d'Olivier Guichard, alors ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire, contraint les parlementaires et le gouvernement à s'accorder sur un seuil commun permettant de délimiter les villes potentiellement éligibles à cette politique. S'ils s'appuient, en grande partie, sur un rapport remis par Joseph Lajugie au *Conseil économique et social* en mai 1973, ces derniers privilégient, après de nombreux échanges⁴⁵³, un seuil plus restreint que celui initialement avancé par l'économiste : entre 20 000 et 100 000 habitants⁴⁵⁴. Une fourchette identique, donc, à celle proposée par Jean Daric et Germaine Veyret-Verner des années plus tôt ; identique aussi à celle proposée un an auparavant par le *Groupe d'études et de recherches* (GER) dépendant du ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire. Un choix justifié notamment par l'absence de villes de plus de 100 000 habitants dans le Centre-Est, en Auvergne et en Rhône-Alpes (Lamarre 1997). Cette séquence contribue à associer durablement un seuil démographique à la ville moyenne (*Figure 1*) qui progressivement se diffuse dans l'ensemble des champs. Le 8 août 1972, un article du *Monde*, relatif aux premières municipalités à bénéficier d'une aide spéciale de l'État, mentionne ainsi une « expérience originale » conduite dans une poignée d'agglomérations de taille moyenne comprises entre 20 000 et 100 000 habitants⁴⁵⁵. Ce seuil est ensuite régulièrement évoqué, au cours des années 1970, dans les colonnes du quotidien à l'occasion de publications relatives aux effets des contrats de « villes moyennes »⁴⁵⁶. Dans les faits pourtant, le législateur n'a pas hésité, sous

⁴⁵³ En juin 1971, par exemple, le député Paul Thillard (UDI), lors de discussions portant sur le VI^e Plan, avance, pour définir les villes moyennes, un seuil compris entre 50 000 et 150 000 habitants tandis qu'en décembre 1972 le sénateur André Barroux (PS), à l'occasion d'une session ordinaire consacrée au projet de loi de finances pour 1973 défend le principe d'un seuil relativement large compris entre 20 000 et 200 000 habitants. Plus significatif encore, le 18 mai 1973, à l'occasion d'un débat parlementaire consacré à la politique urbaine du gouvernement, Guy Beck (PS) appelle le gouvernement à « prendre les mesures qui s'imposent en faveur de ces départements – ils sont nombreux dans le pays – qui n'ont pas la chance de posséder encore des villes de 20 000 à 100 000 habitants, telles que les a définies Monsieur le Premier ministre ».

⁴⁵⁴ Ce seuil est arrêté le 22 octobre 1972 par Pierre Messmer, alors Premier ministre d'Alain Poher (UDR), lors d'un discours tenu devant des élus locaux réunis, à Nice, à l'occasion du congrès annuel du *Conseil national des économies régionales et de la productivité* (CNERP).

⁴⁵⁵ « Cinq ou six "villes-pilotes" recevront une aide spéciale de l'État », *Le Monde*, 8 mars 1972.

⁴⁵⁶ « Le label "ville moyenne" au banc d'essai », *Le Monde*, 11 mars 1974 ; « Quatre-vingt-deux villes moyennes : la liste est close », *Le Monde*, 17 mars 1976.

l'effet des débats parlementaires⁴⁵⁷, à s'affranchir au moins partiellement de ces contraintes quantitatives en dépit des critiques⁴⁵⁸. « La politique mise en œuvre s'est voulue optimiste et très largement distribuée », observe ainsi l'historienne Christine Lamarre (1997). Des communes plus grandes et plus petites ont en effet pu bénéficier de cette contractualisation.

À la fin des années 1980, le seuil de 20 000 à 100 000 habitants (hors-aires métropolitaines) est repris⁴⁵⁹ par la *Fédération des maires des villes moyennes* (FMVM) lors de sa création à l'initiative de ses quatre fondateurs⁴⁶⁰. Ce choix, bien qu'arbitraire, a une incidence directe sur les seuils adoptés par les journalistes. On l'observe, notamment, dans la presse nationale comme en témoigne une analyse des articles relatifs aux villes moyennes publiés, dans les années 1990 et 2000, au sein des six principaux quotidiens du pays. À de rares exceptions près, le seuil de 20 000 à 100 000 habitants est toujours employé. Celui-ci figure, ainsi, dans 20 des 26 articles relatifs aux villes moyennes publiés dans *Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro*, *Les Échos*, *La Croix* et *Aujourd'hui-En France*, entre 1990 et 2009, faisant état d'un critère de taille pour définir la catégorie⁴⁶¹. Cela n'empêche pas, toutefois, que subsiste une certaine confusion autour d'une notion dont la définition peut varier assez largement d'une source à l'autre. En effet, il n'est pas rare de trouver deux seuils dissemblables exprimés dans un même média à quelques années voir à quelques mois d'intervalles. C'est le cas, par exemple, du quotidien *Les Échos* au cours des années 1990. Celui-ci évoque, en 1991, un seuil de 50 000 à 100 000 pour définir la ville moyenne⁴⁶². En 1992, s'appuyant sur une étude du *Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie* (CREDOC), il mentionne cette fois une

⁴⁵⁷ C'est une demande récurrente des parlementaires lors des débats relatifs à l'aménagement du territoire conduit à l'Assemblée nationale et au Sénat au cours des années 1970.

⁴⁵⁸ Pierre Brousse, neveu de Pierre Messmer et sénateur radical de l'Hérault, dans le troisième tome du rapport général fait au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 1975 met en garde les parlementaires qui voudraient étendre trop largement et trop rapidement le dispositif : « L'extension annoncée aux villes de moins de 20 000 habitants est appréciable mais la généralisation à l'ensemble des villes de 20 à 100 000 habitants devrait précéder cette extension pour éviter le reproche — et l'inconvénient réel — de la spécificité du choix. »

⁴⁵⁹ Seules exceptions : les villes bénéficiant du statut de préfecture.

⁴⁶⁰ « Une fédération des villes moyennes », *Le Monde*, 20 décembre 1987.

⁴⁶¹ Le seuil de 20 000 à 100 000 habitants est repris dans les articles suivants, le plus souvent en lien avec l'actualité de la FMVM : « Au congrès des villes moyennes, la province redoute l'hypertrophie de l'Île-de-France », *Le Monde*, 24 septembre 1990 ; « Les villes moyennes gagnent du temps avec RVM », *Le Monde*, 30 mars 1992 ; « Les villes moyennes ne veulent pas être les oubliées du développement économiques », *Le Monde*, 7 décembre 1992 ; « Des outils pour l'aménagement urbain », *Le Monde*, 7 décembre 1992 ; « Aménagement, l'appel des villes moyennes », *Le Monde*, 28 février 1994 ; « Livre blanc des villes moyennes », *Les Échos*, 17 février 1994 ; « Les villes moyennes en première ligne », *Les Échos*, 23 février 1996 ; « Les finances des villes moyennes dans une spirale dangereuse », *Les Échos*, 8 novembre 1996 ; « Les villes moyennes ont bénéficié du dynamisme des bases d'imposition », *Les Échos*, 22 septembre 1997 ; « Les villes moyennes contribuent à hauteur de 40 % au financement public de la culture », *Les Échos*, 13 octobre 1997 ; « Les villes moyennes se réendettent pour financer leurs projets d'équipement », *Les Échos*, 11 décembre 2001 ; « Décentralisation : les villes moyennes veulent leur part », *Les Échos*, 17 juin 2003 ; « Les villes moyennes modèrent sensiblement leur fiscalité », *Les Échos*, 10 mars 2004 ; « Les villes moyennes préoccupent le gouvernement », *Les Échos*, 27 décembre 2005 ; « Les maires des villes moyennes hostiles au changement de date des municipales », *La Croix*, 10 octobre 2006 ; « Municipales : Les villes moyennes pour 2008 », *Libération*, 10 octobre 2006 ; « Les villes moyennes ne veulent pas perdre leur procureur », *Le Monde*, 14 septembre 2007 ; « La chance des universités de ville moyenne », *Le Monde*, 12 juillet 2007 ; « Les villes moyennes s'inquiètent de la réforme des administrations d'État », *Les Échos*, 3 janvier 2008.

⁴⁶² « Priorité au renforcement des villes moyennes en région parisienne », *Les Échos*, 4 mars 1991.

fourchette de 20 000 à 350 000 habitants⁴⁶³ avant de faire état, l'année suivante, de deux seuils différents : un premier allant de 20 000 à 100 000⁴⁶⁴ et un second allant de 10 000 à 50 000 habitants⁴⁶⁵. Par ailleurs, la confusion autour de la notion est entretenue par l'absence de précision quant à l'échelle utilisée. Il est ainsi rarement précisé si la population est exprimée à l'échelle de la commune, de l'unité ou de l'aire urbaine. Certaines villes, je l'ai montré à l'occasion de mon premier chapitre, comme Brest (Finistère) ou Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme), peuvent être présentées comme étant des « villes moyennes » au même titre que des villes bien plus modestes. La confusion, enfin, est entretenue par quelques articles traitant de la catégorie dans des contextes étrangers, à l'image d'un reportage publié en 2008 dans *Les Échos* intitulé « Les villes moyennes, nouvelle cible des investisseurs »... traitant de Pune, une ville indienne de cinq millions d'habitants⁴⁶⁶.

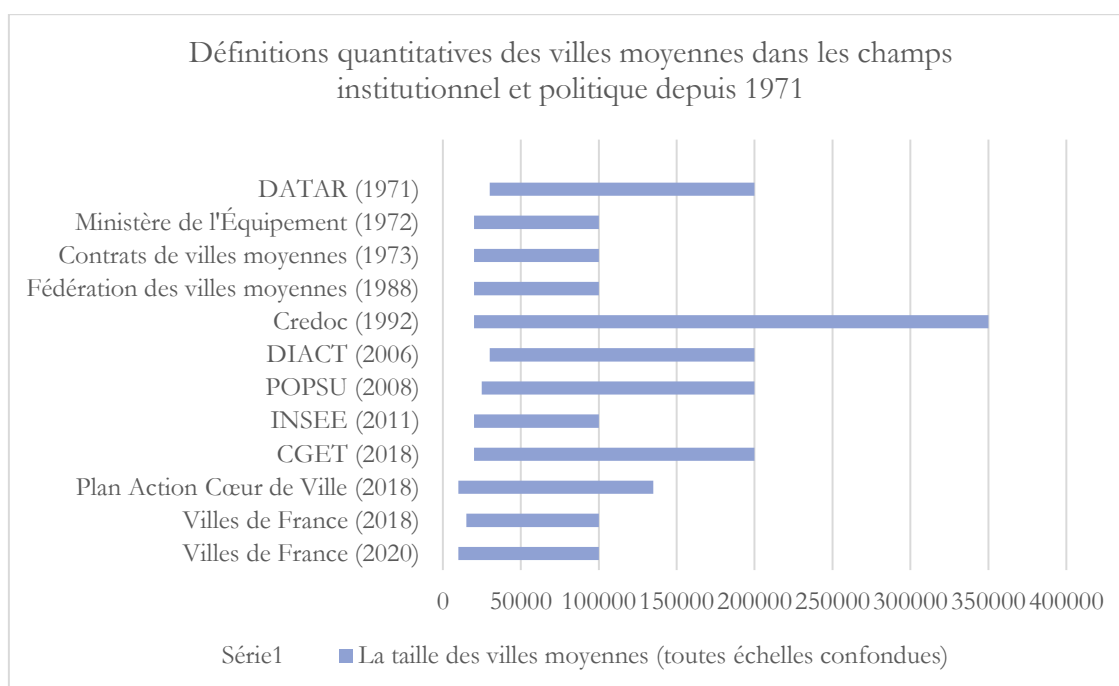


Figure 1. Les définitions quantitatives des villes moyennes dans les champs institutionnel et politique depuis 1971.

Des définitions quantitatives qui se croisent et se combinent

Preuve de la perméabilité des champs, le seuil de 20 000 à 100 000 habitants est également celui que l'on retrouve le plus régulièrement mobilisé dans la recherche urbaine, à partir de

⁴⁶³ « Le CREDOC pronostique le renouveau des villes moyennes », *Les Échos*, 22 juin 1992.

⁴⁶⁴ « Livre blanc des villes moyennes », *Les Échos*, 17 février 1994.

⁴⁶⁵ « La dotation de solidarité urbaine est plus favorable aux villes moyennes », *Les Échos*, 21 avril 1994.

⁴⁶⁶ « Les villes moyennes, nouvelle cible des investisseurs », *Les Échos*, 21 avril 2008.

l'institutionnalisation de la FMVM, avec une certaine stabilité en dépit de l'important développement urbain qu'a connu le pays ces cinq dernières décennies (*Figure 2*). Ainsi, par exemple, la géographe Nicole Commerçon s'y réfère dans ses travaux à partir des années 1990 (Commerçon 1996 : 448) après avoir longtemps privilégié un seuil plus restreint compris entre 20 000 et 50 000 habitants (Commerçon 1988 : 7). Un cas loin d'être isolé dans la recherche urbaine (Toinard 1996 ; Maresca 1998 ; Cassaigne 2010 ; Floch & Morel 2011). Si cette fourchette n'est pas jugée très « satisfaisante » (Brunet 1996), elle est considérée « facile » et « commode » à mobiliser, car correspondant aux césures couramment utilisées par l'INSEE (Toinard 1996). Son succès tient, par ailleurs, aux relations entretenues entre les chercheurs et les associations d'élus locaux. La FMVM, en particulier, figure parmi les contributeurs du colloque « Villes moyennes : Espace, société, patrimoine » organisé en 1995 par Nicole Commerçon et Pierre Goujon dans le cadre de l'*Institut de Recherches du Val de Saône-Mâconnais*. Elle fut également commanditaire, ces dernières décennies, de nombreuses études, relayées dans le champ médiatique, auxquelles ont contribué de nombreux experts, à l'image du « Panorama des villes moyennes » proposé par l'INSEE en 2011 (Floch & Morel 2011).

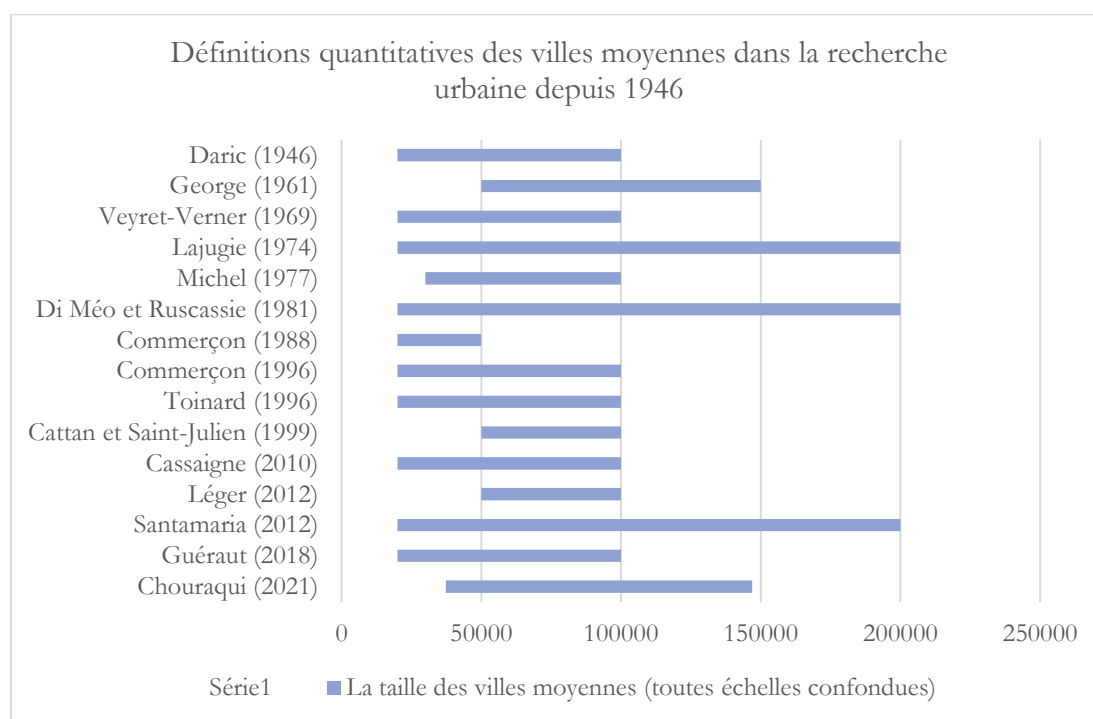


Figure 2. Les définitions quantitatives des villes moyennes dans la recherche urbaine depuis 1946.

D'autres seuils coexistent toutefois avec celui proposé par la FMVM. En 2006, une étude sur les villes petites et moyennes menée dans le cadre de l'*Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen* (ORATE/EPSON) distingue ainsi cinq catégories statistiques s'échelonnant de 5 000 à 100 000 habitants tandis qu'en 2007, la *Délégation interministérielle à l'aménagement et à la*

compétitivité des territoires (DIACT) choisit de retenir l'ensemble des AU de 30 000 à 200 000 habitants. Dans un rapport consacré au « renouveau des villes moyennes » publié en 2008, Guillaume Pouyanne retient, pour leur échantillon, les *aires urbaines* (AU) peuplées de 25 000 à 200 000 habitants. Une fourchette estimée par ses auteurs « suffisamment large pour avoir un nombre élevé d'observations et garantir (...) la significativité des résultats ». D'autres, à l'image du démographe Jean-François Léger (2011 ; 2019), dont l'étude porte sur des villes situées en dehors des aires métropolitaines allant de 50 000 à 100 000 habitants, préfèrent pourtant retenir des seuils plus restreints pour étudier leurs trajectoires.

Pays	Dénomination (1)	Dénomination (2)	Seuils courants (population municipale)	Exemples (population municipale) 2014-2015
France	Villes moyennes	Ville intermédiaire	20 000 à 100 000/200 000	Vichy (25 279) Perpignan (120 605) Bayonne (48 178) Le Mans (143 813)
Allemagne	Mittelstadt	Mittelzentrum	20 000 à 100 000	Kaiserslautern (98 000) Tübingen (87 000) Bayreuth (72 000) Oranienburg (48 000)
Espagne	Ciudad media	Ciudad intermedia	20 000 à 99 000	Toledo (83 000) Gijón (98 000) Cadix (120 000)
Royaume-Uni	Town, mid-sized city	Medium-sized city, Mid-sized city	20 000 à 150 000/300 000	Plymouth (256 000) Bath (87 000) Inverness (48 000)
États-Unis	Mid-sized city, town	Mid-sized city	50 000/100 000 à 300 000	Youngstown (256 000) Durham (263 000) Ann Arbor (120 000) New Haven (129 000)
Japon	Machi 町, Chô 市	Chûtoshi 中都市	10 000 à 200 000	Nishihara (35 000) Iwade (53 000)

Figure 3. Les définitions quantitatives des villes moyennes dans différents pays à travers le monde

La FVMV elle-même, devenue *Villes de France* (VDF), a fait évoluer au cours du temps, pour des raisons probablement politiques⁴⁶⁷, le seuil – exprimé à l'échelle de la commune-centre – à partir duquel une municipalité peut espérer devenir membre de l'association : 20 000 à 100 000 habitants

⁴⁶⁷ Dans un contexte de forte concurrence entre les différentes associations d'élus locaux, on peut imaginer que cette stratégie permet à VDF d'intégrer de nouveaux adhérents. L'*Association des Petites Villes de France* (APVF) et l'*Association des maires de grandes villes de France* (AMGVF), rebaptisée *France Urbaine* en 2015, ont d'ailleurs toutes deux élargi leurs seuils. La première réunit désormais des villes allant jusqu'à 25 000 habitants (contre 20 000 auparavant) tandis que la seconde a abaissé son seuil à 80 000 habitants (contre 100 000 auparavant). Il est à noter qu'en parallèle de ces évolutions, VDF a fait le choix, à l'issue de son assemblée générale de 2014 marquée par l'arrivée de Caroline Cayeux à la présidence de l'association, d'abandonner le qualificatif « moyenne » pourtant très symbolique.

en 1988 ; 15 000 à 100 000 habitants en 2018 ; 10 000 à 100 000 habitants aujourd'hui. Des travaux plus récents retiennent également d'autres fourchettes. Le *Commissariat général à l'égalité des territoires* (CGET) (2018), remplacé depuis par l'*Agence nationale de la cohésion des territoires* (ANCT), retient les UU de plus de 20 000 habitants de type « grand pôle urbain » au sens de l'INSEE, non-incluse dans une des 22 AU englobant les métropoles institutionnelles. Dans sa thèse de doctorat en sociologie, Élie Guéaut (2018) propose une définition relativement similaire en sélectionnant l'ensemble des villes situées dans une UU comprise entre 20 000 et 100 000 habitants située en dehors d'une aire-métropolitaine. Enfin, dans un article publié en 2021 dans la revue *Raumforschung und Raumordnung*, Julie Chouraqui (2021) retient un seuil, établi à partir de la position des villes dans la hiérarchie urbaine, compris entre 37 300 et 146 900 habitants exprimé à l'échelle de l'AU. À l'international, les seuils varient également très largement d'un pays à l'autre en fonction des caractéristiques générales du système urbain national comme l'ont montré les travaux de Frédéric Santamaria (2000) ou ceux, plus récents, de Sophie Buhnik (2018) (*Figure 3*). Il est à noter que le périmètre utilisé n'est pas toujours précisé en dehors des études quantitatives ce qui veut dire qu'à seuil identique les différences peuvent être significatives. En France, le périmètre de l'unité urbaine est celui qui revient le plus fréquemment devant celui de la commune et de l'aire urbaine.

« On constate ainsi, pour reprendre les mots du géographe Jean Comby (1973) dans la revue *Norvis*, à quel point l'expression "ville moyenne" peut-être arbitraire et par conséquent de valeur assez discutable pour servir de base à une action rationnelle d'aménagement du territoire ». « Faut-il [alors], pour reprendre les mots du géographe Michel Michel (1977), prendre parti dans cette querelle ? N'est-ce point une contradiction voire une chimère que de vouloir verrouiller une notion essentiellement abstraite (...) dans un contestable carcan quantitatif ? ». En réalité, dès les années 1970, les responsables du ministère de l'Équipement s'avèrent parfaitement conscients des limites inhérentes à l'usage d'un critère de taille (Vadelorge 2014). Olivier Guichard déclare ainsi, dans une circulaire datée du 7 février 1973⁴⁶⁸, qu'il « faut entendre par ville moyenne non pas toute agglomération urbaine comportant une population déterminée par des normes précises mais plutôt toute ville d'un poids démographique déjà notable dans la population d'une région »⁴⁶⁹. C'est pour cette raison, qu'au moment du déploiement des contrats de villes moyennes, le seuil de 20 000 à 100 000 habitants a été assorti, par le législateur, d'autres critères tels que le positionnement dans l'armature urbaine régionale, le profil économique et social du territoire, la qualité du patrimoine

⁴⁶⁸ *Instruction portant création du contrat d'aménagement de villes moyennes*, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, 7 février 1973.

⁴⁶⁹ Olivier Guichard a eu l'occasion de défendre cette position dès 1972 à l'Assemblée. Le 12 novembre, il déclare : « Je ne suis pas favorable, moi non plus, à la définition préalable des villes moyennes à partir de la démographie. Ce serait une sottise. Je pense aussi que la situation géographique des villes moyennes exclut vraisemblablement celles qui se trouvent dans des conurbations »

bâti et culturel ou les relations entretenues par la municipalité avec les communes rurales avoisinantes⁴⁷⁰. Fort peut-être de cette expérience, le gouvernement n'a pas souhaité intégrer de critère de taille à son plan *Action Cœur de Ville*, annoncé en 2018, destiné à revitaliser les villes moyennes. En réponse à un député de sa majorité qui demande des précisions sur les critères retenus pour la sélection des 222 villes intégrées au programme, Jacques Mézard, alors ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, affirme ainsi « que le plan ne comporte pas de seuil de population car il est important de pouvoir considérer des communes de taille différente mais aux fonctions de centralité de rayonnement régional »⁴⁷¹. La taille est ainsi le plus souvent considérée dans l'ensemble des champs comme un critère indicatif parmi d'autres ; au mieux, dans le champ scientifique, comme un simple critère statistique. « En fait, c'est tout au plus une fourchette que l'on peut essayer de déterminer, fourchette à l'intérieur de laquelle se situent un certain nombre de villes qui peuvent prétendre à la qualité de villes moyennes, mais qui, en réalité ne répondent pas toutes à cette idée (...) » (Lajugie 1974).

B. Villes-accueils, villes-relais : les fonctions des villes moyennes ?

Si la taille ne suffit pas à caractériser les villes moyennes, il convient alors de tenir compte de leurs caractéristiques intrinsèques, seules à même de sortir le chercheur de l'embarras (Frey 2002), en ajoutant, aux critères quantitatifs, un ensemble de critères qualitatifs. L'entrée par les fonctions urbaines, selon une tradition de recherche initiée par Christaller et sa théorie des lieux centraux⁴⁷², semble la plus adaptée à une telle opération (Taulelle 2010). Elle est indiscutablement liée à la taille mais renvoie en outre à la place de ces villes dans la hiérarchie urbaine. Ainsi, comme l'écrit François Taulelle (*Ibid.*), « plus la ville est grande plus elle a des fonctions urbaines affirmées ; plus la ville est petite plus ses fonctions sont réduites (...) Mais on peut immédiatement ajouter que les fonctions de ces villes sont aussi liées à la proximité d'autres villes plus importantes qui viennent limiter le pouvoir de commandement de ces villes ». Une mise en perspective déjà centrale au moment de la mise en place des contrats de villes moyennes comme en témoignent les objectifs énoncés dans

⁴⁷⁰ Rapport général fait au nom de la *Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation* sur le projet de loi de finances pour 1975. Tome III : Les moyens des services et les dispositions spéciales : 26-28.

⁴⁷¹ Question écrite n° 7386 de Bertrand Sorre, député *La République en Marche* de la Manche, sur le plan « Action Cœur de Ville » accompagnée de la réponse du ministère de la *Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales*.

⁴⁷² En 1933, Walter Christaller (1893-1969), géographe allemand, formule une théorie, s'inscrivant dans la lignée de travaux conduits au début du XX^e siècle, cherchant à hiérarchiser les villes selon leurs tailles, leurs positionnements et leurs fonctions. Le concept-clef en est la centralité : « l'offre et la demande de biens et de services se rencontrent et s'échangent dans des "lieux centraux" privilégiés par leur accessibilité. Une position centrale permet de minimiser les coûts : les activités qui ne sont pas liées à des ressources localisées recherchent de telles situations. La centralité n'est pas seulement fonctionnelle : elle explique le rôle symbolique que tiennent les villes. » Voir : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/lieux-centraux-theorie>.

une brochure, datée de 1975, publiée conjointement par la *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (DATAR), l'*Association Bureaux-Provinces*, *Les Échos* et le groupe des *Banques Postales*. Celle-ci affirme ainsi que la ville moyenne doit d'une part, 1) « transmettre, sur l'ensemble du territoire régional, l'impulsion des villes métropoles complétées de leur apport propre » en assurant « la desserte des zones environnantes pour tous les services nécessaires à la vie économique, sociale et culturelle » et d'autre part, 2) « accueillir et fixer les migrants du monde rural en leur offrant des emplois industriels ou tertiaires, des logements, des conditions de vie désirables » pour leur éviter « l'obligation d'émigrer vers la capitale et les métropoles régionales »⁴⁷³.

La ville moyenne aurait donc deux fonctions principales, assignées par les pouvoirs publics, dans le cadre de la politique d'aménagement. La première vise à assurer un développement équilibré et harmonieux du territoire national. La seconde à offrir à chacun une alternative citadine à la vie en métropole ainsi que les services utiles au quotidien : administrations, hôpital, établissements scolaires, succursales de banques ou d'assurances. Située à l'articulation entre la grande ville et la campagne, la ville moyenne, « conservant suffisamment d'influence sur un espace de commandement de proximité ainsi que d'indépendance vis-à-vis du processus de métropolisation en cours » (Commerçon 1999), joue en effet un rôle de centralité à l'échelle des ensembles régionaux dans lesquels elle s'insère (Santamaria 2012). La ville moyenne est une « ville moyen » (Michel 1977), un levier d'action publique territoriale (De Roo 2005). Elle peut, ainsi, être considérée comme une ville-relais vers la métropole d'une part, vers son arrière-pays d'autre part. En parallèle de cette fonction, assignée par les pouvoirs publics, la ville moyenne apparaît aussi comme une ville-étape pour une partie de ses habitants : les mieux lotis et les plus diplômés. Une fonction qu'elle assure à ses dépens. Les recherches produites ces dernières décennies en géographie comme en sociologie (Commerçon 1988 ; Rudolph 2017 ; Guéraud & Piguet 2023) ont en effet montré que la ville moyenne attire ou fixe de préférence les catégories modestes de la population (professions intermédiaires, employés, ouvriers), pour qui elle joue en apparence un rôle de « nasse », et comportent à l'inverse une part assez faible de classes supérieures (cadres, professions intellectuelles supérieures, commerçants, chefs d'entreprise) pour qui il lui arrive de jouer un rôle de « sas ». Derrière l'image de la ville balzacienne – fleurant l'ennui et l'absence d'ambition⁴⁷⁴ – ce diagnostic laisse apercevoir au contraire l'« extrême mobilité » à l'œuvre dans les villes moyennes depuis les années 1960-1970 (Commerçon 1984).

⁴⁷³ *Guide des villes moyennes*, document présenté par la DATAR, l'Association Bureaux-Provinces, Les Échos et le groupe des Banques Populaires, 1975 : 144.

⁴⁷⁴ Cette image est alors régulièrement mobilisée dans le champ médiatique comme en atteste, par exemple, un article du *Monde* daté du 3 juin 1980 intitulé « Nevers veut vivre en province » où l'on peut lire notamment : « Nevers traînant son ennui sur son fleuve déserté, Nevers à l'affût derrière ses volets clos... Nevers n'arrive pas aujourd'hui à se débarrasser de son air guindé de ville provinciale ». Si elle est désormais utilisée de manière moins systématique, on la retrouve encore dans de nombreux articles à l'image

Villes moyennes, villes-relais ?

Revenons d'abord sur cette fonction de ville-relais. Dès le Moyen Âge, les villes que nous qualifions aujourd'hui de « moyennes » assurent certaines fonctions d'encadrement religieux. Elles accueillent des évêchés, des cathédrales et rayonnent parfois sur un large diocèse⁴⁷⁵ (Esparre 2005). Cette fonction de structuration du territoire, de commandement et d'échanges est ensuite réaffirmée au moment de la Révolution avec la création d'espaces de relations entre les villes et leurs arrière-pays immédiats (Ozouf-Marignier 1990) – les départements – puis avec l'avènement, sous le Second Empire et la Troisième République, d'un dispositif territorial articulé autour des préfectures, des sous-préfectures et des chefs-lieux de cantons (Desjardins & Estèbe 2019). Cette fonction de relais tarde cependant à être valorisée par les pouvoirs publics. Il faut en effet attendre 1971 et l'adoption du *VI^e Plan de développement économique et social*⁴⁷⁶ pour que celle-ci soit pleinement revendiquée (Michel 1977). Le rapport indique notamment vouloir accorder « une attention particulière (...) au développement des villes moyennes » qui constituent « un facteur important d'équilibre d'un point de vue de l'aménagement du territoire et du cadre de vie » selon une logique de diffusion : « (...) non seulement les villes sont les moteurs du développement de leur zone d'influence, mais encore le développement des unes est lié au développement des autres, la plus petite relayant l'influence de la plus grande dont elle dépend » (Comby 1973). La ville moyenne est alors considérée, en particulier dans les champs politique et institutionnel, comme étant en capacité d'offrir une alternative mesurée au développement « exagéré » de quelques grandes villes⁴⁷⁷. « La promotion des villes moyennes, relais du développement régional, assure par exemple l'économiste Joseph Lajugie (1974) dans un chapitre consacré à leurs fonctions urbaines, est la meilleure réponse à offrir à ceux qui redouteraient (...) de voir se substituer à "Paris et le Désert français", une série de petits "déserts" autour des métropoles d'équilibre qui videraient de leur substance les régions qui gravitent dans leur zone d'influence ».

Cette idée de mise en connexion des territoires et d'encadrement de la croissance urbaine par les villes moyennes est reprise, défendue et détaillée dans les mois et les années qui suivent à

d'un reportage publié dans *Libération* en 2007 consacré à Vierzon, intitulé « La ville s'est repliée dans le temps », où l'on peut lire que « l'avenir ici, c'est la maison de retraite ».

⁴⁷⁵ Dans l'Église catholique, circonscription ecclésiastique placée sous la juridiction d'un évêque ou d'un archevêque.

⁴⁷⁶ Loi n° 71-567 du 15 juillet 1971 portant approbation du *VI^e Plan de développement économique et social*.

⁴⁷⁷ Circulaire du 30 novembre 1971 relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes. Publié au *Journal Officiel* le 15 décembre 1971.

l'Assemblée nationale et au Sénat par des parlementaires d'obédiences partisans différentes. Il en va ainsi de Germain Sprauer (1920-1999), député-maire UDR de Kilstett (Bas-Rhin), qui devant la représentation nationale, le 17 novembre 1972, dit voir dans les villes moyennes des relais pour l'aménagement du territoire⁴⁷⁸ ou de Louis Mermaz (1931-...), député-maire PS de Vienne (Isère) qui invite la majorité présidentielle, le 14 novembre 1973, à s'appuyer davantage sur ces villes pour qu'elles puissent être en capacité de jouer un rôle plus grand dans le développement du pays⁴⁷⁹. La ville moyenne a un potentiel de croissance démographique et économique que les pouvoirs publics entendent conforter. Elle est alors perçue comme devant assurer une fonction de relais de développement entre les grandes villes et les communes qui l'environnent (Commerçon 1988). Elle doit ainsi selon les mots de Jacques Valade (1930-...), député de la deuxième circonscription de Gironde : « offrir des emplois pour l'aire locale ; offrir des logements et des équipements collectifs en harmonie avec les possibilités d'emploi ; assurer la formation de base et une vie intellectuelle satisfaisante ; établir des relations et des échanges avec le milieu rural, les autres agglomérations et la métropole et contribuer ainsi à assurer l'équilibre interne de la région »⁴⁸⁰. Ce rôle de pivot attribué à la ville moyenne à partir des années 1970 reste d'actualité au tournant des années 2000. Ainsi est-elle réaffirmée par exemple, en juin 2003, à l'occasion des premières *Assises des Villes Moyennes* organisée à Saint-Nazaire (Loire-Atlantique) où les représentants de la FMVM disent voir dans ces villes « les acteurs indispensables d'un aménagement durable et équilibré du territoire »⁴⁸¹. Des travaux publiés en géographie et en économie, depuis le début des années 2000, attribuent également à la ville moyenne une fonction de relais ou d'intermédiation (Zuliani 2004 ; Nadou 2010 ; Labrousche & Lévy 2019).

En juillet 2020, les auteurs d'une tribune publiée dans *Le Figaro*, signée par de nombreuses personnalités politiques à l'image des maires de Châteauroux (Indre), Niort (Deux-Sèvres) ou Beauvais (Oise), s'appuient d'ailleurs sur cette idée pour affirmer que la ville moyenne est celle grâce à laquelle « la réconciliation s'opère entre la ruralité et les métropoles »⁴⁸². Pourtant à distance de cette image d'Épinal véhiculée, dans les champs médiatique et politique, la recherche reconnaît

⁴⁷⁸ Compte rendu intégral de la 4^e séance du vendredi 17 novembre 1972 consacrée à l'aménagement du territoire.

⁴⁷⁹ Compte rendu intégral de la 2^e séance du mercredi 14 novembre 1973 consacrée à l'aménagement du territoire, à l'équipement, au logement et au tourisme.

⁴⁸⁰ Compte rendu intégral de la 4^e séance du vendredi 17 novembre 1972 consacrée à l'aménagement du territoire.

⁴⁸¹ « 22 mesures pour les villes moyennes et leurs agglomération ». Contribution de la FMVM pour un *Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire* (CIADT) Villes Moyennes. 2005 : 15.

⁴⁸² Les auteurs de la tribune revendiquent l'héritage d'Olivier Guichard, lequel affirmait en 1965 dans son ouvrage *Aménager la France* que « la multiplication des centres de vie dans un pays doit favorablement intervenir pour supprimer les déserts ». Les auteurs distinguent « trois réalités » : les territoires ruraux au sein desquels « les Français puisent leurs racines et dont les atouts participent d'une économie d'avenir », des villes moyennes « préférées des Français », des métropoles « qui sont autant de référentiels politiques administratifs, académiques ou diplomatiques, que des interfaces critiques pour interagir avec le reste du monde ». Voir : « Les villes moyennes sont la nouvelle armature territoriale de la France », *Le Figaro*, 28 juillet 2020.

que la ville moyenne, bien qu'en position de « subalterne » dans la hiérarchie urbaine, continue effectivement de jouer un rôle essentiel à toutes les échelles (Fol 2020). Ces travaux mettent en avant la double connectivité de la ville moyenne du fait notamment des nombreux équipements et services qu'elle accueille (Nadou 2010) (*Figure 4*). Une connectivité interne, d'abord, vis-à-vis de son *hinterland*. Une connectivité externe, ensuite, vis-à-vis de l'échelon métropolitain, voire national. Ainsi, en dépit des profondes transformations démographiques, institutionnelles et urbaines qu'a connues le pays ces cinq dernières décennies, la ville moyenne conserve sur la durée un rôle essentiel dans la structuration du territoire (De Roo 2005). Elle raccroche « des acteurs ruraux à des réseaux de services, d'emplois ou d'équipement qui seraient difficiles à atteindre sans cet intermédiaire » (Labrousche & Lévy 2019). De fait, comme le révèle une étude de *France Stratégie* publiée en 2022, la ville moyenne reste un pivot à l'échelle locale : « 100 parmi les 202 [villes moyennes] 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 ».

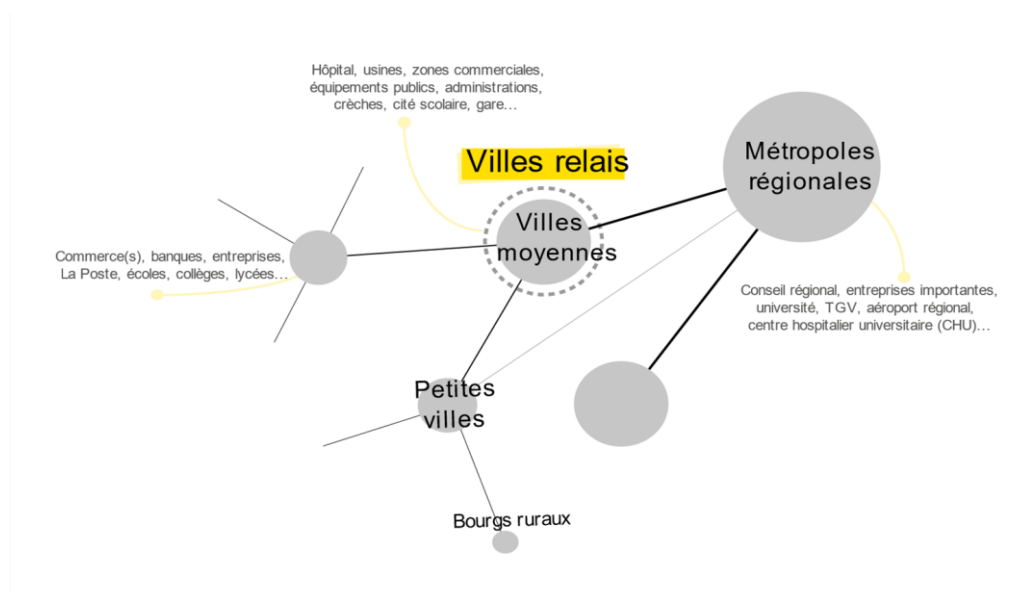


Figure 4. Représentation schématique de la ville moyenne dans l'armature urbaine française.

Les villes moyennes : villes-accueils et villes-étapes ?

Revenons à présent sur cette fonction de ville-étape. Conformément à l'idée défendue en son temps par Olivier Guichard, la ville moyenne fut très tôt considérée comme une « petite capitale »⁴⁸³

⁴⁸³ Compte rendu intégral de la 4^e séance du vendredi 17 novembre 1972 consacrée à l'aménagement du territoire.

susceptible d'attirer et de fixer la main d'œuvre issue des campagnes environnantes. En effet, en raison des profondes transformations que connaît l'agriculture française dans les années 1950 et 1960, la ville moyenne se voit attribuer une fonction de transition entre le rural et l'urbain. Elle est le lieu où les jeunes ruraux et les retraités de l'agriculture séjournent « pour s'habituer aux conditions de vie urbaine et éviter ainsi une coupure brutale avec leur milieu d'origine : le monde rural encore tout proche » (Toinard 1996). Une conviction illustrée, jusqu'à la caricature, par l'intervention en séance plénière, le 18 mai 1973, du député-maire de Lons-le-Saunier (Jura), René Feit, à l'Assemblée nationale :

« Chaque année, plusieurs milliers d'agriculteurs quittent la terre (...) Le migrant, dans un premier temps, quitte sa terre et sa commune rurale pour une ville proche, petite ou moyenne. Puis, dans un second terme, et après assimilation, complète ou relative, des variables socio-culturelles spécifiques de la vie urbaine, il va s'installer, le plus souvent pour des raisons professionnelles, dans une ville plus grande où il termine sa mutation aussi bien économique que sociale et psychologique »⁴⁸⁴.

Rappelons qu'à cette époque, la population active travaillant dans le secteur agricole diminue rapidement, passant de 5,1 millions en 1954 à 2 millions en 1975, contribuant à alimenter d'importants flux migratoires en direction des villes (Devienne 2018). Contrairement à ce que l'on a observé à la fin du XIX^{ème} siècle ou dans l'entre-deux-guerres, les grandes agglomérations urbaines ne sont pas les premières bénéficiaires de ces dynamiques (Commerçon 1996). En effet, les villes moyennes, ayant profité de l'installation de nombreuses entreprises à faible valeur ajoutée dans le cadre de la politique de décentralisation industrielle, se trouvent mieux armées pour répondre aux aspirations d'une population rurale jeune, « docile et peu formée, offrant des différentiels de salaire de 30 à 50 % avec la région parisienne », à qui elles donnent accès, essentiellement, à des tâches d'exécution (Santamaria 2012). Les villes moyennes absorbent ainsi, comme le rappelle Priscilla De Roo (2005), une part conséquente de l'« exode rural » et de la croissance urbaine consécutive à l'explosion des naissances observée en France après-guerre⁴⁸⁵. Une situation illustrée, dans les années 1980, par les travaux des géographes Michel-Michel (1984) sur Chartres (Eure-et-Loir), Dreux (Eure-et-Loir) et Évreux (Eure) et Nicole Commerçon (1988) sur Chalon-sur-Saône (Saône-et-Loire), Mâcon (Saône-et-Loire) et Bourg-en-Bresse (Ain).

La ville moyenne est donc d'abord une ville d'accueil. Une fonction que le législateur cherche initialement à conforter en tentant d'y encadrer davantage l'urbanisation, alors que l'essentiel des migrations résidentielles s'opère de proche en proche. C'est le sens, notamment, des circulaires

⁴⁸⁴ Compte rendu intégral de la 4^e séance du vendredi 18 mai 1973 consacrée à la politique urbaine.

⁴⁸⁵ La population française passe de 39,5 millions en 1945 à près de 50 millions en 1968.

adoptées le 30 novembre 1971⁴⁸⁶ et le 21 mars 1973⁴⁸⁷, signées par Olivier Guichard, qui entendent mettre un terme à la construction des « grands ensembles » et encourager à l'inverse le développement d'habitats individuels⁴⁸⁸. Les agglomérations de moins de 20 000 et 50 000 habitants ont désormais pour obligation, par exemple, de maintenir respectivement à 50 % et 30 % la part des maisons individuelles dans leur parc immobilier⁴⁸⁹. De manière concomitante, la ville moyenne va cependant jouer un autre rôle pour une partie de ses habitants : celui de ville-étape ou de ville-transit pour des catégories sociales en quête de mobilité ascendante (De Roo 2005). « Silo à main-d'œuvre, machine à faire consommer » (Michel 1977), la ville moyenne, qui apparaît le plus souvent en position de « sous-traitante » vis-à-vis des métropoles « donneuses d'ordre » (Depraz 2017), peine à répondre aux aspirations de ces habitants les mieux lotis et les plus diplômés. Ainsi, comme le résume Maurice Le Lannou (1988), professeur de géographie au Collège de France, la ville moyenne « qui pourrait paraître figée (...) n'en n'est pas moins une "ville passoire" : sont condamnés à l'émigration tous ceux qui ne trouvent pas d'emploi à leur mesure, et les mouvements migratoires restent importants ».

La ville moyenne, en raison de la mobilité socio-spatiale qui la caractérise, a donc permis dans un premier temps d'assurer aux nouveaux arrivants, venus des campagnes avoisinantes, outre un emploi, une relative promotion sociale en même temps que les codes propres à la vie urbaine. Ce tremplin proposé s'est cependant révélé limité aux classes moyennes : « À terme, il s'agit donc davantage d'une impasse, ce que confirme la fuite des élites dont ces villes ont fait le plein vers les années 1960 et 1970 » (Commerçon 1990). Au total, la ville moyenne apparaît donc comme une ville-accueil, pour les catégories sociales populaires et la frange inférieure des classes moyennes, autant qu'une ville-étape, pour les classes moyennes supérieures et les classes sociales aisées.

C. Cité « à taille humaine » où « il fait bon vivre » : la ville moyenne et ses représentations

« Les discours sur les villes moyennes ne se contentent pas d'une définition statistique ou fonctionnelle. Ils lui préfèrent une définition affective et flatteuse fondée sur la seule prise en

⁴⁸⁶ Circulaire du 30 novembre 1971 relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes. Publiée au *Journal Officiel* le 15 décembre 1971.

⁴⁸⁷ Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat. Publiée au *Journal Officiel* le 5 avril 1973.

⁴⁸⁸ Voir chapitre précédent.

⁴⁸⁹ Cette orientation est justifiée, d'une part, par la crise du logement et, d'autre part, par le fait qu'une « fraction de la population » n'est pas jugée « apte à vivre en logements collectifs », selon les mots de Robert Bisson, député-maire de Lisieux. Compte rendu intégral de la 2^e séance du mardi 15 juin 1971 consacrée au VI^e Plan de développement économique et social.

compte d'éléments subjectifs », fait observer, dès 1996 dans la revue *Norois*, le géographe Stéphane Toinard, à l'occasion d'un article consacré aux mythes attachés aux villes moyennes. C'est en effet une originalité de la catégorie : elle existe, semble-t-il, autant, sinon davantage, à travers les représentations qu'elle suscite ou les vertus qu'on lui confère que par ses caractéristiques réelles. Autrement dit, la ville moyenne, exagérément parée de tous les charmes, est en grande partie un mythe, pour reprendre la formule du géographe Michel-Michel (1977). L'image d'une citée charmante, discrète, modeste, humaine et harmonieuse est néanmoins si « répandue », si « enracinée », si « volontiers acceptée », si « rarement contestée », qu'« elle en acquiert une portée considérable » et tient lieu de réalité estime l'universitaire. Le succès de la notion tiendrait, d'ailleurs, à ce qu'on la considère très souvent comme représentant une espèce d'optimum dans le continuum urbain, estime le géographe Paul Claval, dans le *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* (2010), à l'entrée « Ville moyenne » : « Les ménages y trouveraient tout ce qui est nécessaire à leur épanouissement. Les déséconomies, les pollutions, l'insécurité seraient bien moindres que dans les grandes villes et les équipements collectifs pèseraient moins lourd sur chacun ; Il s'est donc produit, dans les travaux de langue française, un télescopage entre l'idée de ville moyenne et l'idée de dimension optimale ».

Cette représentation de la ville moyenne ne fut pourtant pas toujours d'actualité. Longtemps, en effet, elle fut plutôt associée à la « monotonie » ou à la « médiocrité » comme le rappelle l'économiste Joseph Lajugie (1974) : « pour les uns, ville de "notables" à qui elle offrait l'assise nécessaire à une réussite professionnelle (...) ; pour les autres, ville où les besoins et les aspirations individuelles ne pouvaient s'exprimer que dans les cadres imposés par des niveaux de revenus (...) limités par la faible variété des possibilités d'emploi offertes ». L'évolution accélérée de la vie moderne a pu contribuer, dans les années 1950 et 1960, à la remise en cause de ces clichés en valorisant, dans l'opinion publique, ces villes « témoins de l'histoire et de la diversité géographique » (George 1999) qui servent ainsi opportunément de contre-modèle à l'urbanisation galopante de la capitale et des principales agglomérations urbaines du pays⁴⁹⁰. Qu'importe, d'ailleurs, si ces représentations entrent en décalage, voire en contradiction, avec la dynamique remarquable que connaissent alors une grande partie de ces villes sur le plan démographique (DATAR 1971). En témoigne, par exemple, l'intervention du député UDR des Pyrénées-Atlantiques, Franz Duboscq (1924-2012), le 17 novembre 1972, à l'Assemblée :

⁴⁹⁰ Ces représentations positives et négatives de la ville moyenne, bien que contradictoires, peuvent toutefois, dans de rares cas, coexister. Marcel Lucotte (1922-2000), sénateur-maire d'Autun, affilié à l'UDR, affirme par exemple, le 5 décembre 1972, ceci : « On vit mieux, dit-on, dans les villes moyennes. C'est généralement vrai et pour des raisons clairement perçues que je n'énumère pas, mais on peut aussi, avouons-le, s'y ennuyer à mourir ».

« Mieux vaudrait, et chacun ici le comprend et l'approuve, un excellent maillage de villes moyennes raisonnablement équipées et industrialisées, où il fera bon vivre et où tout restera à une taille encore humaine, que de connaître les problèmes délicats et déprimants qu'il faudra à coup sûr résoudre dans huit nouvelles concentrations devenues monstrueuses et trop semblables à l'image de ce que nous connaissons de notre capitale »⁴⁹¹

Ce discours de la ville moyenne « à taille humaine » où « il fait bon vivre » fut historiquement alimenté par les principaux responsables de l'aménagement du territoire, à l'image d'Olivier Guichard, qui affirmait voir là un « mythe positif pour la société »⁴⁹², et les élus locaux – aux premiers rangs desquels les maires des villes moyennes – qui espéraient en tirer profit. Si, la recherche urbaine a conduit, depuis, à nuancer ce tableau excessivement louangeur de la situation, la ville moyenne demeure régulièrement associée, dans les champs médiatique, politique et institutionnel, à ces représentations forgées il y a pourtant, désormais, plus d'un demi-siècle.

Derrière le mythe de « la ville à taille humaine »

« Une ville à taille humaine, offrant tous les services nécessaires à la vie quotidienne et avec un prix de l'immobilier accessible » ? Ce serait « le rêve de tous les métropolitains, Franciliens en tête », affirme *Les Échos* dans un article consacré aux villes moyennes publié à l'hiver 2020, alors que les français sont à nouveau confinés en raison de l'accentuation de la crise de la Covid-19⁴⁹³. À l'image de cette publication, la taille humaine est très régulièrement associée à la ville moyenne dans le champ médiatique, en particulier depuis la crise sanitaire. Le mensuel *Challenges* mentionne ainsi ces « villes plus vertes » et « à taille plus humaine » dans lesquelles « les français aspirent à vivre » en avril 2021⁴⁹⁴. Si la notion reste floue, l'expression fait florès. On l'a retrouve ainsi à nouveau, pour ne citer qu'une poignée d'exemples, dans *Libération* en septembre 2021⁴⁹⁵, dans *Le Figaro* en février 2022⁴⁹⁶ ou dans *Les Échos* en août de la même année⁴⁹⁷. L'association de la ville moyenne à la taille humaine se retrouve également dans la presse écrite régionale et spécialisée. Les quotidiens *La*

⁴⁹¹ Compte rendu intégral de la 4^e séance du vendredi 17 novembre 1972 consacrée à l'aménagement du territoire.

⁴⁹² « Cette idée des villes moyennes, qui représentent, je l'ai dit, un moment dans l'histoire de l'aménagement du territoire, est peut-être, au départ, un mythe. Cela m'est égal car c'est un mythe positif pour la société, en tout cas pour la nôtre ». Intervention d'Olivier Guichard à l'Assemblée nationale le 17 novembre 1972.

⁴⁹³ « Les villes moyennes, cadre de vie et de travail idéal pour les Français », *Les Échos*, 5 novembre 2020.

⁴⁹⁴ « Ces villes moyennes où il fait encore bon vivre », *Challenges*, 6 avril 2021.

⁴⁹⁵ « Douai ou le réveil de la belle endormie », *Libération*, 28 septembre 2021.

⁴⁹⁶ « Ces villes moyennes qui prennent vraiment leur revanche, et les autres... », *Le Figaro*, 1^{er} février 2022.

⁴⁹⁷ « Immobilier locatif : ces dix villes de taille moyenne où il fait bon vivre », *Les Échos*, 31 août 2022.

Montagne et *La Nouvelle République* s'intéressent ainsi, en février 2020 et en juillet 2021, au devenir de ces « villes moyennes à taille humaine », « format idéal de la ville de demain »⁴⁹⁸, qui « semblent épouser les mouvements d'une société en recherche d'équilibre, d'espace et de sens »⁴⁹⁹, tandis que l'hebdomadaire spécialisé *La Gazette des communes* revient, en juin 2021, sur ces villes qui offrent une alternative « humaine » aux métropoles⁵⁰⁰. La taille humaine renvoie, dans ces publications, aux temps de trajets supposés modestes qu'auraient à parcourir les habitants des villes moyennes au quotidien pour travailler, faire des achats ou se rendre à la campagne. Elle renvoie également à l'urbanisation jugée modérée de ces villes ainsi qu'à la nature des relations sociales qu'entreprendraient leurs habitants, considérées comme étant plus riches et plus nombreuses que dans les grandes agglomérations. La ville à taille humaine est une ville « que l'homme peut globalement et totalement percevoir, parcourir, connaître » (Michel 1977). Lors d'un évènement organisé, en décembre 2020, par *La Fabrique de la Cité*, un think tank créé à l'initiative de *Vinci* en vue d'alimenter les réflexions sur l'innovation urbaine, Marc-Olivier Padis, directeur des études de *Terra Nova*, résume ainsi cette idée : « la ville moyenne, c'est une ville à taille humaine : elle présente les avantages urbains sans le stress de la grande ville »⁵⁰¹.



Figure 5. Campagne de promotion diffusée dans le métro parisien en septembre 2020. © F3 Barbet C.

Ce mythe de la ville moyenne « à taille humaine » n'est pas récent. En 2002, par exemple, un éditorialiste du quotidien *Les Échos* dit observer l'avènement d'une ère nouvelle dans laquelle les

⁴⁹⁸ « La taille humaine, format idéal de la ville de demain », *La Nouvelle République*, 8 juillet 2021.

⁴⁹⁹ « Les villes moyennes à taille humaine sont-elles les villes de demain ? », *La Montagne*, 10 février 2020.

⁵⁰⁰ « Recherche ville à taille humaine », *La Gazette des communes*, 10 juin 2021.

⁵⁰¹ Intervention de Marc-Olivier Padis à l'occasion d'une table ronde organisée par *La Fabrique de la Cité* le 25 novembre 2020 sur le thème « Les villes moyennes et les Français, entre attachement et rejet ». Voir : <https://vimeo.com/492097843> (consulté 2 septembre 2022).

viles petites et moyennes « à taille humaine » pourront « donner un nouveau visage à la France » loin des métropoles qui « dominant » et qui « contraignent »⁵⁰². Cette représentation émerge en réalité, dès les années 1970, avec l'évolution donnée à l'aménagement du territoire⁵⁰³. « Il est clair que la très grande majorité des Français préféreront, s'ils peuvent choisir, le cadre d'une ville mesurée. L'accès à la campagne y est plus aisé, le sentiment d'entassement moins grand, l'anonymat moins pesant », déclare ainsi Olivier Guichard en ouverture du *Congrès national des économies régionales et de la productivité* (CNERP) organisé à Nice en 1972⁵⁰⁴. La crainte de la domination de quelques grandes agglomérations urbaines, en particulier de Paris, sur le territoire national, alimente les critiques à leur encontre (Marchand 2009). Elles sont jugées, dans les champs médiatique et politique mais, aussi, parfois, dans le champ universitaire, démesurées, repoussantes, froides et peu accueillantes, à l'opposé des villes moyennes « épargnées par l'afflux numérique et anonyme de foules hétérogènes » (George 1999). Les grandes villes offrent, certes, davantage d'opportunités culturelles, de loisirs, de contacts sociaux mais elles seraient aussi, estime Germaine Veyret-Verner (1969), « plus inhumaines » : « L'homme cesse d'être un individu, il n'appartient plus à un terroir ou à une région, très souvent il est déraciné, son sens de la liberté et de la responsabilité tend à s'atrophier et les notions même de liberté et de responsabilité se dégradent ». Ainsi, dans une missive adressée aux journalistes en mai 1974, Valéry Giscard d'Estaing, en campagne pour la présidence de la République, affiche, par exemple, sa volonté d'« organiser un urbanisme à taille humaine et mettre fin à l'extension démesurée des grandes agglomérations » en entreprenant « un effort particulier pour l'aménagement des villes petites ou moyennes »⁵⁰⁵. Le point 7 de son programme « de défense de l'environnement » promet, en outre, d'« améliorer la qualité de la vie dans les villes en y réduisant les densités excessives, en empêchant la prolifération des tours, en sauvegardant tous les espaces verts »^{506/507}.

Les maires des villes moyennes ont également contribué, dans les années 1970, à l'émergence de ce mythe. Celui de Montluçon (Allier) qualifie ainsi sa commune de « ville moyenne à taille humaine » où « la campagne, la forêt, la montagne s'allient pour refaire les forces du citadins

⁵⁰² « Le temps des villes à taille humaine », *Les Échos*, 20 février 2002.

⁵⁰³ Voir à ce titre l'exemple du *Scénario pour les villes moyennes : deux avenir possibles* réalisé par la DATAR dans le cadre du *Schéma général d'aménagement de la France* dont voici un extrait significatif du tournant opéré : « (...) la croissance des régions développées ne doit plus se faire au détriment des régions sous-développées. De la même manière, la croissance de la région parisienne et des villes du niveau supérieur de la structure urbaine ne doit plus s'effectuer au préjudice des villes de petite et moyenne importance dont l'expansion, par ailleurs, a toutes chances de coûter moins cher et de conserver des dimensions humaines. »

⁵⁰⁴ « À Nice : La politique des villes moyennes devra être inventée par les responsables locaux », *Le Monde*, 21 octobre 1972.

⁵⁰⁵ « Valéry Giscard d'Estaing : Le candidat présente son programme de défense de l'environnement », *Le Monde*, 11 mai 1974.

⁵⁰⁶ *Ibid.*

⁵⁰⁷ Dans cette même logique, Michel Poniatowski, son ministre de l'Intérieur, cherchera à mettre fin à la croissance démographique de la capitale en établissant un Plafond légal de densité. Une idée inspirée d'une proposition de Jean-François Gravier formulée dans la première version de *Paris et le désert français*.

surmenés »⁵⁰⁸. Celui de Mâcon (Saône-et-Loire) mentionne une ville « à dimension humaine » qui se caractérise par « son environnement de qualité »⁵⁰⁹. Celui de Chambéry (Savoie) vante « une ville aux proportions humaines »⁵¹⁰. Dans le même temps, Brive (Corrèze) « entend demeurer une ville humaine qui ne renie ni sa vie, ni son passé, ni son âme », tandis que Tarbes (Hautes-Pyrénées) souhaite « conserver un caractère humain »⁵¹¹. Si, depuis, certaines métropoles se disent également « à taille humaine »⁵¹², cette caractéristique semble rester, à quelques exceptions près, l'apanage des villes petites et moyennes. Ces cinq dernières décennies, les maires ont continué d'alimenter ce mythe à intervalle régulier dans une logique principalement communicationnelle. L'association *Villes de France* a ainsi organisé, en décembre 2018, un rendez-vous sur le thème des « projets intelligents » dans « les villes à taille humaine »⁵¹³ censé positionner les villes moyennes sur le marché de la « smart city ». Plus significatif encore, la commune d'Alès (Gard) s'est engagée, en septembre 2020, dans une campagne de promotion de son bassin avec ce slogan : « Franchement, la taille ça compte... Alès une ville à taille humaine » (*Figure 5*). Ainsi mobilisée, la dimension humaine renvoie à un autre mythe, tout-aussi tenace, sur lequel je me propose à présent de m'arrêter : celui de la ville moyenne « où il fait bon vivre ».

Derrière le mythe de la « ville où il fait bon vivre »

Comme le mythe de « la taille humaine », celui de la cité « où il fait bon vivre » est né dans les années 1970 au moment de l'élaboration puis du déploiement des contrats de villes moyennes. Rappelons, d'abord, que l'amélioration du bien-être des Français, via l'attribution d'emplois de meilleures qualités et la valorisation du cadre urbain, figure parmi les principaux objectifs du *V^e Plan de développement économique et social*⁵¹⁴ adopté en 1971. Rappelons, également, qu'elle est devenue, en mai 1974, sinon une institution, du moins une préoccupation officielle. À l'élection de Valérie Giscard d'Estaing, le gouvernement comprend ainsi un ministère de la Qualité de la vie⁵¹⁵ attribué

⁵⁰⁸ *Guide des villes moyennes*, document présenté par la DATAR, l'Association Bureaux-Provinces, Les Échos et le groupe des Banques Populaires, 1975 : 144.

⁵⁰⁹ *Ibid.*

⁵¹⁰ *Ibid.*

⁵¹¹ *Ibid.*

⁵¹² C'est le cas, par exemple, de la métropole de Lyon qui sur son site internet se présente comme une « métropole à taille humaine (...) agréable à vivre au quotidien, grâce à son charme, son histoire et son dynamisme ». <https://www.lyon.fr/decouvrir-lyon/les-atouts/lyon-attractive>. (Consulté le 2 septembre 2022)

⁵¹³ *Manifeste de propositions : Villes intelligentes, villes humaines, villes d'avenir*, Villes de France, Paris, 2018 : 8.

⁵¹⁴ *V^e Plan de développement économique et social*, Commissariat général du Plan de modernisation et d'équipement, 1971 : 344.

⁵¹⁵ Ce ministère exerce les attributions traditionnellement dévolues au ministre de l'Environnement, au ministre de la Jeunesse et des Sports et au ministre du Tourisme. Il deviendra le ministère de l'Environnement et du cadre de vie en 1978 puis disparaîtra en

au maire de Montceau-les-Mines (Saône-et-Loire), André Jarrot⁵¹⁶. Dans un portrait qui lui est consacré, *Le Monde* établit d'ailleurs un lien entre ses nouvelles responsabilités et son expérience passée à la tête d'une ville moyenne, certes, populaire mais dans laquelle les habitants, qui ne manquent de rien, profitent, « derrière le décor et ses verrues les plus voyantes », d'une qualité de vie tout à fait satisfaisante⁵¹⁷. Marc Ambroise-Rendu, qui s'occupe alors de la rubrique « Environnement » au journal, dresse ainsi ce tableau sans nuance de la municipalité :

« À Montceau, cité pavillonnaire, le plus défavorisé des mineurs de fonds range sa voiture devant chez lui dans son garage. Il cultive ses légumes et nourrit ses lapins, comme autrefois, sur ce terrain qui ne lui coûte rien. En quelques tours de roue, le voilà aux champs pour manger sur l'herbe ou monter sa canne à pêche. Les H.L.M. de la ZUP se mirent dans un lac de 60 hectares d'où les champions locaux tirent 2 kilos de poisson en une heure. En face des gymnases, des terrains de sports, l'une des plus récentes piscines olympiques de France, une forêt ouverte au public. Et tout cela quasiment en pleine ville »⁵¹⁸.

Dans l'imaginaire collectif, la ville moyenne épargnée, contrairement à la grande ville, des excès de l'urbanisation, et dotées, à l'inverse des campagnes, des services utiles au quotidien, devient dès lors « la ville où il fait bon vivre » (Commerçon 1990). L'économiste Joseph Lajugie dit d'elle qu'elle est comme « un havre de paix et de sérénité » où peuvent « se concilier les avantages de la société urbaine et les exigences d'une vie personnelle qui n'entend pas se couper de la nature ». Plusieurs sondages réalisés par l'*Institut français d'opinion publique* (IFOP) dans les années 1960 donnent également le ton. En 1964, dans le cadre d'une étude financée par le tout jeune *District de Paris*⁵¹⁹, 67 % des répondants se disent opposés à une agglomération parisienne de seize millions d'habitants⁵²⁰. En 1965, à l'occasion d'une étude commanditée par la DATAR, 57 % des personnes interrogées disent souhaiter que la croissance des villes soit encadrée⁵²¹. Enfin, selon une autre enquête publiée la même année, « 86 % des émigrants provinciaux installés à Paris » indiquent qu'ils « retourneraient en province si les revenus y étaient supérieurs » (de Vogüé 1966).

Là-encore, les maires des villes moyennes, qui mettent continuellement en avant la situation géographique de leurs communes et le cadre de vie qu'elles sont susceptibles d'offrir à des cadres supérieurs ou des industriels exigeants (Commerçon 1990), jouent, dès les années 1970, un rôle

1981. Un secrétariat d'État chargée de l'Environnement et de la Qualité de la vie sera mis en place brièvement entre mars 1983 et juillet 1984.

⁵¹⁶ « Qui est ministre de la qualité de vie ? », *Le Monde*, 10 août 1974.

⁵¹⁷ « Des ministres chez eux : À Montceau-Les-Mines, la campagne au bout de chaque rue », *Le Monde*, 19 juin 1974.

⁵¹⁸ *Ibid.*

⁵¹⁹ Cette institution créée en 1961 englobe, outre la capitale, les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne.

⁵²⁰ « La région de Paris : Perspectives de développement et d'aménagement », *Enquête IFOP*, 1963.

⁵²¹ « L'aménagement du territoire et l'action régionale », *Enquête IFOP*, 1965.

actif dans l'émergence du mythe de la ville « où il fait bon vivre ». Celui de Châtelleraut (Vienne) s'exclame ainsi à propos de son territoire : « Il fait tellement bon vivre ici ! »⁵²². Celui de Guéret (Creuse) vante une ville où « il fait bon vivre dans un pays qui a su garder la mesure de l'homme et la douceur de vivre »⁵²³. Dans le même temps, Charleville-Mézières (Ardenne) se présente comme une « ville où il fait bon vivre », grâce à un climat « vivifiant » et la proximité des forêts offrant « de beaux itinéraires aux touristes et aux amateurs de promenades »⁵²⁴, tandis qu'Épernay (Marne) vante son environnement et ses paysages qui font « le charme de la ville »⁵²⁵. Ces représentations résistent, là-encore, à l'épreuve du temps. Ainsi, en 1991, Aurillac prétend elle-aussi jouer « la carte de la qualité de vie », afin de sortir de son isolement économique⁵²⁶. À l'aide de l'enquête « Conditions de vie et aspiration des Français » conduite sous son égide, le CREDOC tentera, à la fin des années 1990, d'objectiver cette image de la ville moyenne « où il fait bon vivre »⁵²⁷. Près de six enquêtés sur dix habitants dans des villes moyennes auraient, selon cette étude, une opinion positive de leur environnement contre moins de trois sur dix au sein de l'agglomération parisienne. L'étude précise, en outre, que les manifestations du stress sont plus développées dans les très grandes villes que dans les villes moyennes (*Figure 6*) :

« Dans les très grandes villes, les manifestations du stress sont notoirement plus développées, qu'il s'agisse des maux de tête, des insomnies, des troubles digestifs, des états dépressifs. Et bien que les habitants des grandes villes ne jugent pas leur santé moins bonne que celle des autres urbains, leur consommation de produits pharmaceutiques, comme leurs dépenses de cigarettes, se révèlent très supérieures à celles des habitants des autres villes : les Parisiens dépensent, par an, 5 800 francs par ménage en pharmacie, et 5 700 francs en cigarettes ; dans les autres grandes villes, ces dépenses sont, respectivement, de 4 500 et 4 900 francs, et dans les villes moyennes, de 4 000 et 4 200 francs ».

En 2005, une enquête réalisée par *TNS Sofres* à la demande de la FMVM, intitulée « Autoportrait des villes moyennes : La qualité de vie pour tous », relayée par *Le Monde*⁵²⁸, révèle encore que 89 % des répondants résidant dans une ville moyenne considèrent, en dépit du problème de l'emploi, que leur ville offre un cadre de vie agréable⁵²⁹, 11 % seulement exprimant alors une opinion

⁵²² *Guide des villes moyennes*, document présenté par la DATAR, l'Association Bureaux-Provinces, Les Échos et le groupe des Banques Populaires, 1975 : 144.

⁵²³ *Ibid.*

⁵²⁴ *Ibid.*

⁵²⁵ *Ibid.*

⁵²⁶ « Aurillac : les recettes économiques d'une ville moyenne », *Les Échos*, 8 octobre 1991.

⁵²⁷ « Les villes de 100 000 à 200 000 habitants peuvent devenir les plus attractives », CREDOC, Paris, 1998 (n° 131) : 4.

⁵²⁸ « Qualité de vie, problème d'emploi », *Le Monde*, 28 juin 2005.

⁵²⁹ « Autoportrait des villes moyennes. La qualité de vie pour tous », *TNS Sofres*, 2005 : 6.

contraire. Selon cette enquête, de nombreux éléments contribuent à faire de ces villes « des lieux où il fait bon vivre » : « 84% de leurs habitants trouvent que leur ville est belle, et 75% affirment qu'ils aiment s'y promener, y flâner ». Les villes moyennes sont également appréciées pour leur dynamisme et leur convivialité : « 63% pensent que le centre-ville est "actif et vivant", et 56% que c'est un endroit où les gens se connaissent ». Enfin, les villes moyennes auraient, aux yeux d'une majorité de leurs habitants, une identité propre : « 66% ne sont pas d'accord pour dire que leur ville est "sans âme" ». Cette représentation idéalisée et homogénéisante continue aujourd'hui d'irriguer le débat public, et elle est réactualisée notamment à l'occasion de la crise sanitaire⁵³⁰. Les villes moyennes s'y réfèrent lorsqu'elles lancent des campagnes promotionnelles ou à travers leurs supports de communication destinés à leurs habitants ou à ceux qui envisagent de s'y installer (Pinoncely & Schemschat 2021). La qualité de vie se décline d'ailleurs, depuis quelques années, en palmarès de « villes où il fait bon vivre », en classement de celles « où l'on vit le mieux » et, désormais, de « villes les plus agréables où télétravailler ». Ce mythe de la ville moyenne « où il fait bon vivre » ne tient cependant pas compte des problèmes qui touchent, pourtant, de nombreuses villes moyennes allant de la congestion routière, à l'étalement urbain en passant par la désindustrialisation ou la paupérisation de leurs centres-villes. François Taulelle (2010), s'appuyant sur une étude de la *Caisse nationale des allocations familiales* (CNAF) datée de 2001, rapporte, par exemple, que 59 % des populations analysées comme « pauvres, bénéficiaires de minimas sociaux et de familles monoparentales, vivent dans les unités urbaines de 20 000 à 200 000 habitants »⁵³¹. Ce mythe de la qualité de vie n'en demeure pas moins, au même titre que celui de la taille humaine, constitutif de la ville moyenne en tant que catégorie de l'action publique.

Au total, bien qu'elle puisse, comme je l'ai montré, être définie à grands traits à partir de sa taille, des fonctions qui lui sont attribuées et des représentations qu'elle suscite, la ville moyenne demeure à l'arrivée condamnée à rester un « objet-réel non-identifié », pour reprendre une formule chère au géographe Roger Brunet (1997). La ville moyenne serait ainsi une ville de 20 000 à 100 000 ou 200 000 habitants, à l'échelle de l'unité ou de l'aire urbaine, localisée en théorie à l'écart des grandes agglomérations. Elle jouerait en outre, traditionnellement, un rôle de « ville-relais » dans l'aménagement du territoire, à deux niveaux : vis-à-vis de son arrière-pays d'une part, vis-à-vis des métropoles et du pouvoir central de l'autre. Elle servirait également de « ville-accueil » pour des populations rurales, jeunes et peu qualifiées ou de « ville-étape » pour des populations citadines, mieux loties et diplômées en quête d'ascension sociale. La notion renverrait enfin à un ensemble de croyances, de représentations idéalisées, façonnées à l'origine par les pouvoirs publics dans le

⁵³⁰ « Les villes moyennes entrent dans la cour des grandes », *Libération*, 2 janvier 2021.

⁵³¹ *Les aspects territoriaux de la précarité et de la pauvreté dans la société française contemporaine*, dossier études CNAF, 2001 (n° 26) : 102.

cadre des politiques d'aménagement du territoire : la ville « à taille humaine » d'une part, la ville « où il fait bon vivre » de l'autre. La définition varie ainsi selon différents facteurs : l'auteur, la date de la publication, la période considérée, la source mobilisée, le public à laquelle elle est adressée et l'angle du texte dans lequel elle est insérée.

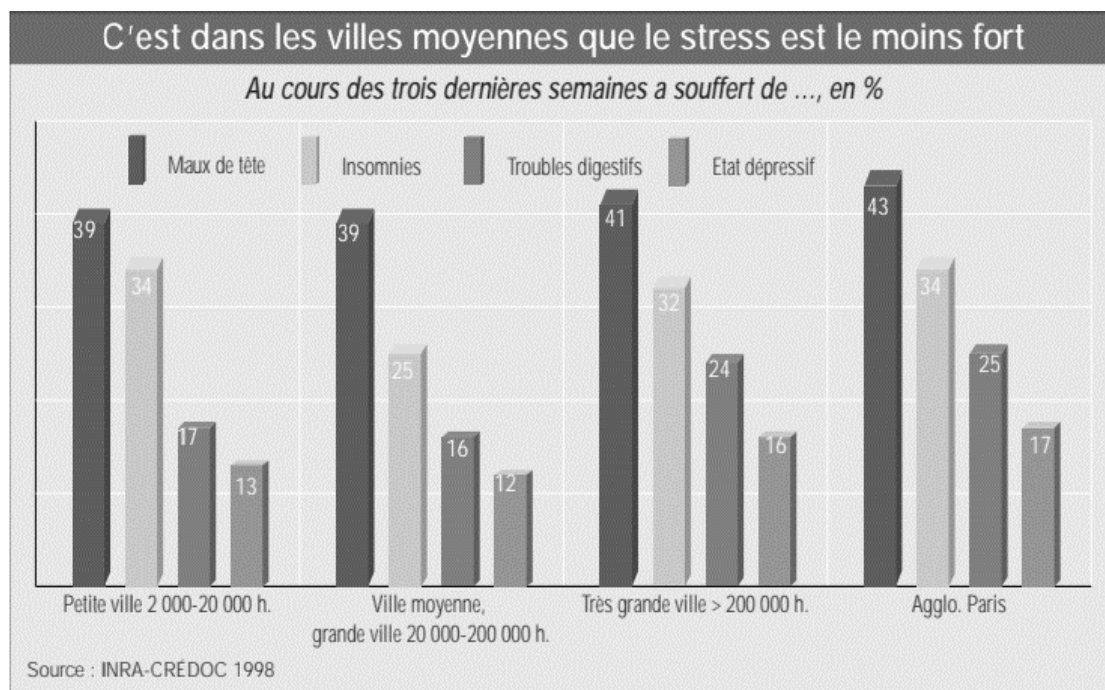


Figure 6. Enquête « Conditions de vie et aspiration des Français » par le CREDOC (1998)

La ville moyenne est une *notion-époque* dans la mesure où sa définition reste marquée par la manière dont elle a été appréhendée par les pouvoirs publics dans les années 1970 et 1980. Elle est aussi une *notion-carrefour* construite et façonnée à la croisée des champs médiatique, politique, institutionnel et scientifique. Elle est enfin une *notion-identité* ayant servi et servant encore à légitimer, au-delà de son contenu immédiat, des discours et des actions de politiques publiques. Pour paraphraser Pierre Rosanvallon (2018), disons que la ville moyenne est une notion « en caoutchouc », à connotation à la fois positive et négative, qui permet de mettre une étiquette commune sur des réalités variées. Objet d'un flottement sémantique constant, la ville moyenne reste en définitive une notion extrêmement malléable, plastique même. Une situation qui, comme nous allons le voir à présent, complique naturellement l'analyse des caractéristiques et des géographies du problème public qui lui est associé.

II. Le « problème des villes moyennes » et ses géographies

À l'image de sa définition, la délimitation de la ville moyenne varie dans le temps, dans l'espace et d'un auteur à l'autre selon le seuil et la nomenclature considérée. « Les différentes manières d'appréhender cet ensemble à géométrie variable présentent toutes des avantages et des inconvénients et reflètent ainsi différents éléments du fait urbain », estiment toutefois Élie Guéraud et Virginie Piguet (2022) dans la revue *Espaces et Sociétés*. Comment dès lors définir la ville moyenne ? Où commence et où prend fin la catégorie ? À quelle échelle l'analyser ? Après avoir cherché à répondre à l'ensemble de ces questions, je tenterai, de manière exploratoire, de dresser un portrait des villes moyennes en France en tâchant de distinguer celles qui se portent bien et celles qui rencontrent des difficultés. Enfin, après avoir cherché à caractériser le « problème des villes moyennes », je proposerai d'en dresser la géographie à l'aide d'un indicateur synthétique d'intensité de décroissance urbaine. L'analyse qui suit a essentiellement, dans le cadre de cette thèse, une fonction de cadrage pour le choix des terrains et la suite de l'analyse.

A. Catégoriser les villes moyennes, pourquoi, comment ?

En France, plusieurs nomenclatures coexistent pour distinguer les différentes catégories d'espaces à l'échelle locale. « Elles ont en commun de fournir un référentiel statistique pour chaque commune du territoire national » (Pistre & Richard 2018), facilitant les analyses et les comparaisons. Elles reposent cependant sur des principes et des modalités distinctes et peuvent aboutir à des résultats très différents (Baudet-Michel & Paulus 2021). Dans la recherche sur les villes moyennes, quatre sont principalement mobilisés : la commune (soit un périmètre administratif), l'unité urbaine (UU) (un périmètre morphologique), l'aire urbaine (AU) et la zone d'emploi (ZE) (Figure 7).

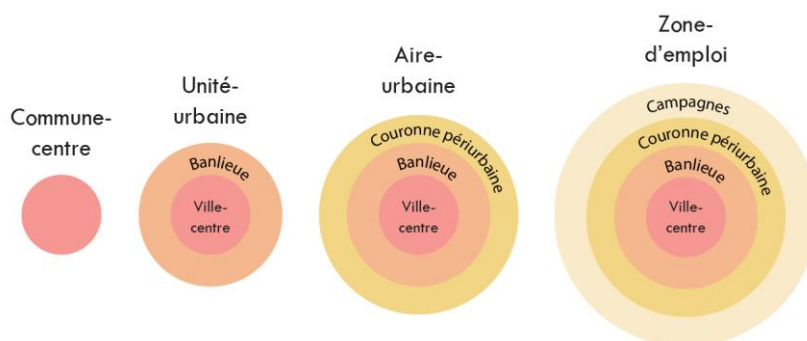


Figure 7. Hiérarchie des nomenclatures les plus couramment utilisées dans l'étude des villes en France.

Les différents zonages mobilisés dans l'étude des villes moyennes

Tant que le cadre officiel de la ville fut cantonné aux limites d'une seule commune, le maillage communal fut logiquement privilégié. En raison, toutefois, de l'extension du fait urbain, le nombre de municipalités partageant la même agglomération de population a connu, durant la première moitié du XX^e siècle, une augmentation significative. Une situation nouvelle qui a pu alimenter, à cette époque, les critiques des démographes et des statisticiens qui, à l'image de Paul Meuriot ou d'Henri Bunle, ont invité les pouvoirs publics à réfléchir à une délimitation plus large qui tiendrait compte des continuités bâties (Paulus & Guérois 2002). Ces réflexions aboutirent, en 1954, à l'élaboration par l'INSEE des unités urbaines. Depuis lors, la production d'indicateurs économiques, démographiques et politiques à l'échelle des seules communes-centres apparaît de plus en plus restrictive, poussant les chercheurs à se tourner vers des nomenclatures aux périmètres élargis. Les travaux traitant des villes moyennes et de la décroissance urbaine continuent, pourtant, d'accorder un certain intérêt à cette délimitation administrative (Baudet-Michel & Paulus). Au-delà de l'accessibilité des données, deux raisons principales peuvent être avancées pour l'expliquer. La première tient au poids démographique, symbolique et politique occupé par les communes-centres au sein de leurs agglomérations respectives. La seconde tient à l'ancienneté et l'intensité du phénomène de décroissance urbaine généralement plus marqué dans les communes centrales que dans leurs périphéries périurbaines et rurales.

Le *zonage en unités urbaines* (ZUU) offre une première alternative au périmètre communal. Il fut créé à l'origine afin de tenir compte d'un phénomène nouveau dans les années 1960. Celui de la périurbanisation liée à l'extension des villes. Pour rappel, une *unité urbaine* constitue un territoire d'un seul tenant regroupant une ou plusieurs communes dont la moitié de la population réside dans une zone comptant au moins 2 000 habitants. Ce zonage, réactualisé à chaque recensement depuis les années 1960, tient compte, par ailleurs, de la « continuité morphologique » de la ville : aucune habitation ne pouvant être séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. L'utilisation de cette nomenclature qui « vise à appréhender l'agglomération de ces villes à une échelle intermédiaire » (Guéraud & Piguet 2022) présente de nombreux intérêts. Ce choix permet, d'une part, dans le cas de recherches prenant en compte le temps long, de « limiter le biais de surestimation des villes en début de période induit par l'application rétrospective du zonage en aires urbaines » (*Ibid.*). Elle permet, d'autre part, de rendre compte plus finement « des effets de places centrales ou des spécialisations économiques » (Paulus & Guérois 2002). En France, cette nomenclature est, ainsi, régulièrement utilisée dans les études urbaines relatives aux villes moyennes (Santamaria 2012 ; Léger 2011 ; CGET 2018 ; Guéraud & Piguet 2022).

Le *zonage en aires urbaines* (ZAU), auquel s'est substitué en octobre 2020 le découpage en *aire d'attraction des villes* (AAV)⁵³², constitue une seconde alternative au périmètre communal. Il a pris la place, dans les années 1990, des *zones de peuplement industriel ou urbain* (ZPIU) qui furent introduites par l'INSEE, en 1962, afin de mieux prendre en considération l'extension du fait urbain en allant au-delà des seuls critères morphologiques, alors jugés réducteurs (Stébé 2021). Pour rappel, depuis 2011, l'*aire urbaine* englobe une unité urbaine (qualifié ici de « pôle urbain ») de plus de 1500 emplois, ainsi que l'ensemble des communes périurbaines et rurales dont au moins 40 % de la population résidente, ayant un emploi, travaille dans l'agglomération ou dans des communes attirées par celle-ci. Ce zonage, devenu au fil des ans un référentiel incontournable dans l'élaboration des diagnostics territoriaux accompagnant la mise en œuvre de documents d'urbanismes (PLUi, SCoT, SDRADDET) (*Ibid.*), introduit donc un critère fonctionnel mesuré à travers l'intensité des modalités pendulaires. Autrement dit, ce périmètre réunit non seulement la population dont l'habitat s'inscrit dans un espace densément peuplé, mais également toute population dont l'emploi en apparaît dépendant, que son domicile soit situé dans la ville-centre ou dans une petite commune qui peut en être géographiquement éloignée (Dumont 2016). Le ZAU est, ainsi, particulièrement adaptée à l'étude des dynamiques de peuplement associées, depuis les années 1980, à l'élargissement de la périurbanisation⁵³³. Pour l'ensemble de ces raisons, ce zonage est lui aussi régulièrement mobilisé dans les recherches urbaines s'intéressant aux dynamiques des villes moyennes (Esparre 2007 ; Gaussier *et al.* 2008 ; Floch *et* Morel 2011 ; Chouraqui 2021).

Enfin, le ZAU ne couvrant qu'une partie du territoire, un autre périmètre d'étude est aussi quelquefois utilisé dans l'étude des villes moyennes : les *zones d'emplois* (ZE). Élaboré à l'origine par la DARES⁵³⁴, l'INSEE et la DATAR, réorganisé en septembre 2020, il constitue, comme son nom l'indique, un découpage territorial adapté aux études sur le marché du travail (Stébé 2021). Correspondant à un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, ce découpage, fondé sur les flux de déplacement domicile-travail des actifs observés, sert de référence pour la diffusion des taux de chômage localisés et des estimations d'emplois. « Le choix de porter l'analyse au niveau des *zones d'emplois* vise [ainsi] à désenclaver les villes moyennes comme objet et catégorie d'analyse et, par conséquent, permet de s'affranchir de la hiérarchie associée à la taille de l'unité », détaillent Denis Carré, Nadine Levratto, Mounir Amdaoud et Luc

⁵³² L'AAV, dont la dénomination fait débat (Bouba-Olga 2021), définit l'étendue de l'influence d'une commune sur les communes environnantes. Elle est composée d'un pôle, défini à parti de critères de population et d'emploi, et d'une couronne constituée de communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle. Cette définition est harmonisée avec celle des *cities* et des *Functional Urban Areas* (FUA) diffusées par Eurostat et l'OCDE pour analyser les dynamiques urbaines.

⁵³³ Cette périurbanisation d'agglomération a pu être qualifiée par certains auteurs de « para-urbanisation ». Le préfixe « para » signifiant en grec « à côté de », la notion permettrait de caractériser le peuplement d'espaces de morphologie rurale, situés au-delà des unités urbaines, dans lesquelles une part importante de la population active occupée travaille dans la ville-centre ou dans ses périphéries directes (Dumont 2016). L'utilisation de ce néologisme fait cependant débat.

⁵³⁴ *Direction de l'Animation de la recherche, des Études et des Statistiques.*

Tessier (2020) dans un rapport consacré à la diversité des villes moyennes. Il apparaît cependant peu adapté à l'étude d'autres dynamiques.

Quelle définition retenir ?

Sans prétendre vouloir épuiser les débats autour de ce qui peut délimiter la catégorie, j'ai fait le choix, dans le cadre de cette recherche, de considérer comme étant « ville moyenne », l'ensemble des villes situées en dehors d'une aire métropolitaine rattachées à une unité urbaine comprise entre 20 000 et 100 000 habitants⁵³⁵, dont la ville-centre compte au minimum 15 000 habitants (hors départements et régions d'outre-mer) (*Figure 8*) ; des agglomérations urbaines suffisamment importantes et suffisamment distantes des métropoles pour accueillir des services publics et privés qui rayonnent au-delà de l'échelon strictement local. Le découpage utilisé est tiré des délimitations proposées par l'INSEE le 1er janvier 2020.

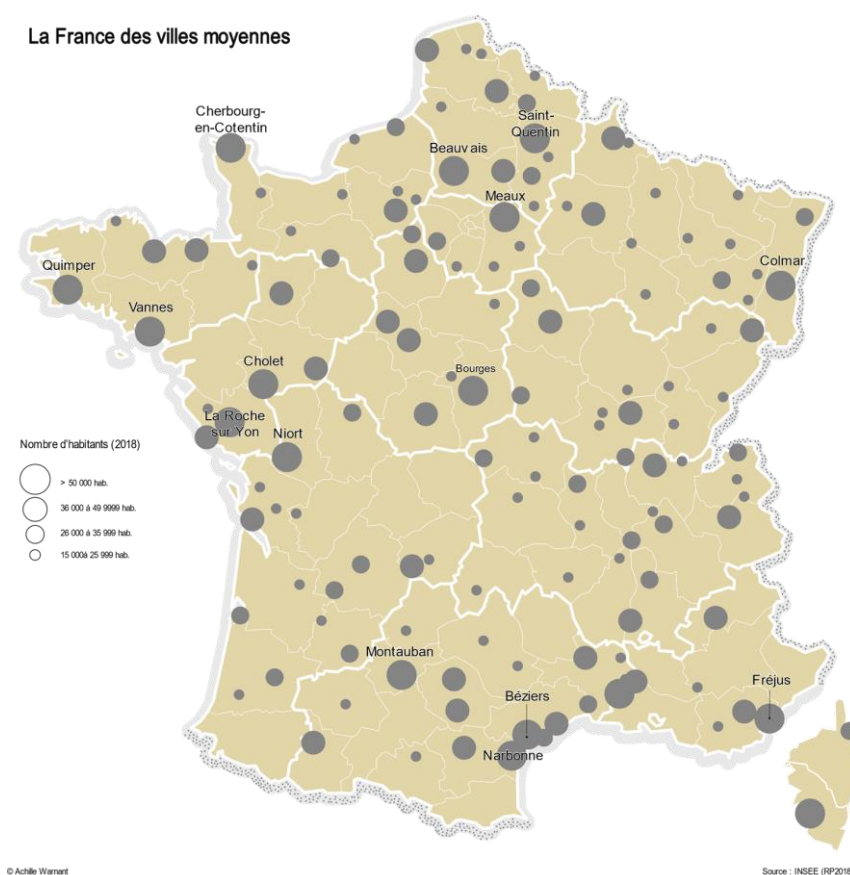


Figure 8. Répartition spatiale de la typologie des villes moyennes françaises.

⁵³⁵ Ce seuil a été retenu car il est, comme je l'ai montré, le plus couramment utilisé dans l'étude de la catégorie.

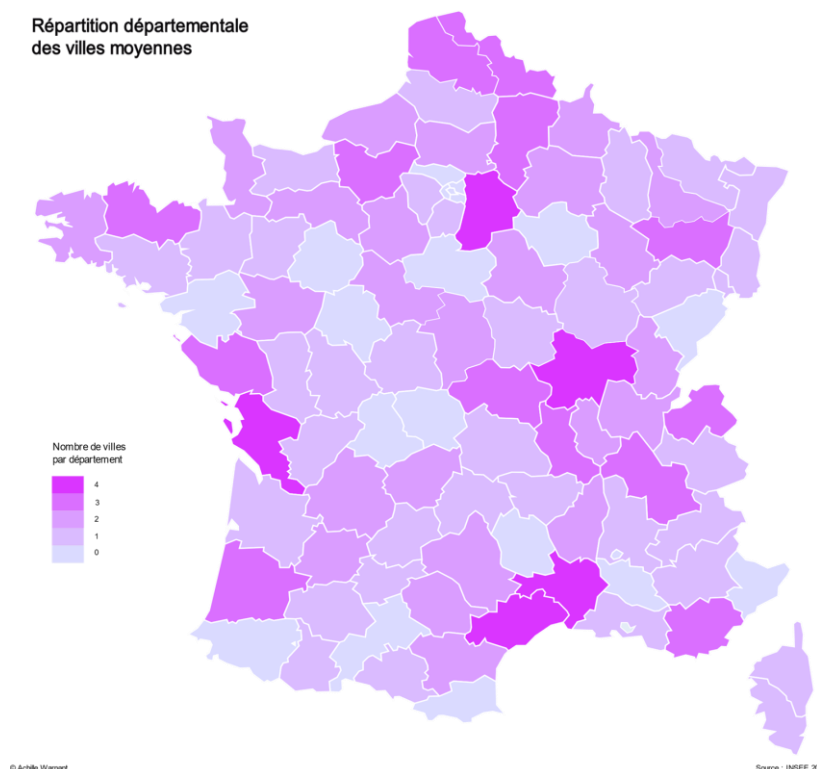


Figure 9. Répartition de la typologie des villes moyennes françaises par département.

Le choix de l'UU tient, par ailleurs, à une volonté d'étudier au plus près la dynamique de décroissance urbaine dans les villes moyennes. L'articulation avec l'AU, l'AAV ou la ZE aurait certainement permis d'apporter, comme a pu le montrer Julie Chouraqui dans le cadre de ses recherches (2021), des éléments intéressants sur l'évolution de leurs arrière-pays. L'enjeu est ici plus modeste, il s'agit de proposer des éléments de cadrage afin de situer et de justifier les terrains d'enquête, tout en proposant un périmètre restreint qui, comme nous le verrons, correspond davantage aux représentations qu'ont les élus des territoires qu'ils administrent que d'autres délimitations. 140 villes quadrillant le territoire français (Figure 9), du nord au sud et d'est en ouest, présentant des trajectoires sociales, économiques et démographiques variées, ont ainsi été sélectionnées à l'image d'Abbeville (Somme), d'Auxerre (Yonne) ou de Montauban (Tarn-et-Garonne). L'étude exploratoire de cet échantillon aux échelles des unités urbaines et des communes-centres, à périmètre constant entre 1968 et 2018, articulée à d'autres travaux présentant une ambition quantitative plus affirmée, donne une bonne idée de l'évolution des villes moyennes françaises. Le choix d'une temporalité longue présente l'inconvénient de ne pas pouvoir appréhender dans le détail la trajectoire des villes. Il permet toutefois de porter la focale sur les grandes tendances, qui m'intéresse ici, en tentant d'appréhender les dynamiques économiques, sociales et démographiques sur le temps long. La comparaison avec l'échelon départemental, mobilisée dans la suite de ce chapitre, permet de mesurer à quel point l'« effet taille » (March Chorda & al. 2005) joue ou non dans la dynamiques démographique et économique de ces villes.

B. Celles qui gagnent, celles qui perdent : les différents visages des villes moyennes

Des travaux récents, conduits en géographie et en sociologie, ont montré que les villes moyennes et en particulier leurs communes-centres étaient plus touchées par la décroissance démographique que les métropoles et les territoires ruraux (CGET 2018 ; Chouraqui 2021 ; Guéraud & Piguet 2022)⁵³⁶. L'analyse de l'évolution de la population, entre 1968 et 2018, dans les 140 villes moyennes de mon échantillon, comparée à la dynamique démographique des départements dans lesquels elles s'insèrent, rejoint sans surprise ces résultats.

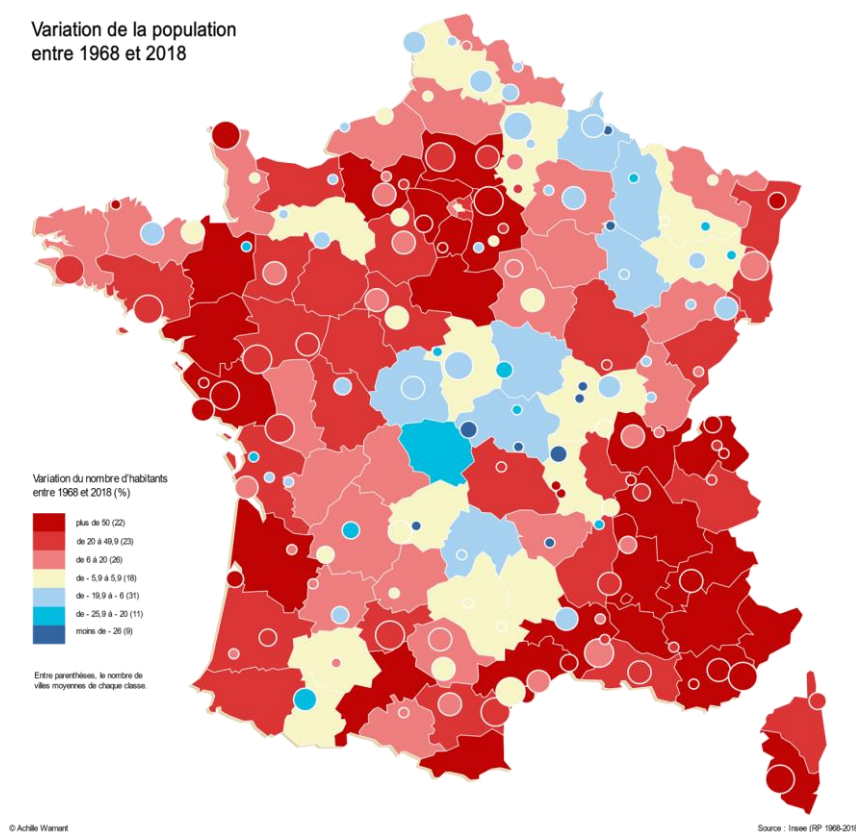


Figure 10. Évolution de la population dans les villes moyennes (1968-2018).

Ainsi, dans 93 cas sur 140 (66,5 %), les villes moyennes présentent une trajectoire moins favorable que le territoire dans lequel elles évoluent, tandis qu'elles présentent, dans un cas sur trois

⁵³⁶ Le CGET rapporte ainsi, en 2018, que si les deux tiers des villes moyennes de leur échantillon se situent dans des aires urbaines dont la population est à la hausse entre 2009 et 2014, 54 % des communes-centres ont vu leur population diminuer sur la même période.

environ (27 %), une trajectoire relativement proche⁵³⁷ et, dans seulement 8 cas sur 140 (5,5 %), une trajectoire plus favorable (*Figure 10*). A l'échelle de leurs communes-centres, elles sont 58 sur 140 (41,5 %) à avoir vu leur population diminuer depuis 1968. Au total, la croissance démographique de ces villes entre 1968 et 2018, bien que positive, est en moyenne de 14 points inférieurs à celle de l'ensemble du pays : 17 % contre 31 %. Le vieillissement y est également plus marqué (*Figure 11*). En effet, si la part des plus de 65 ans augmente dans l'ensemble des départements, elle connaît en moyenne une croissance plus forte dans les villes de l'échantillon : 11,5 % contre 8,5 % à l'échelle de la France métropolitaine. Ainsi, alors que la part des plus de 65 ans était en 1968 légèrement inférieure à celle observée en France métropolitaine (- 1,5 point), la situation s'est depuis inversée ; sans que l'écart ne soit pour autant significatif (+ 1 point).

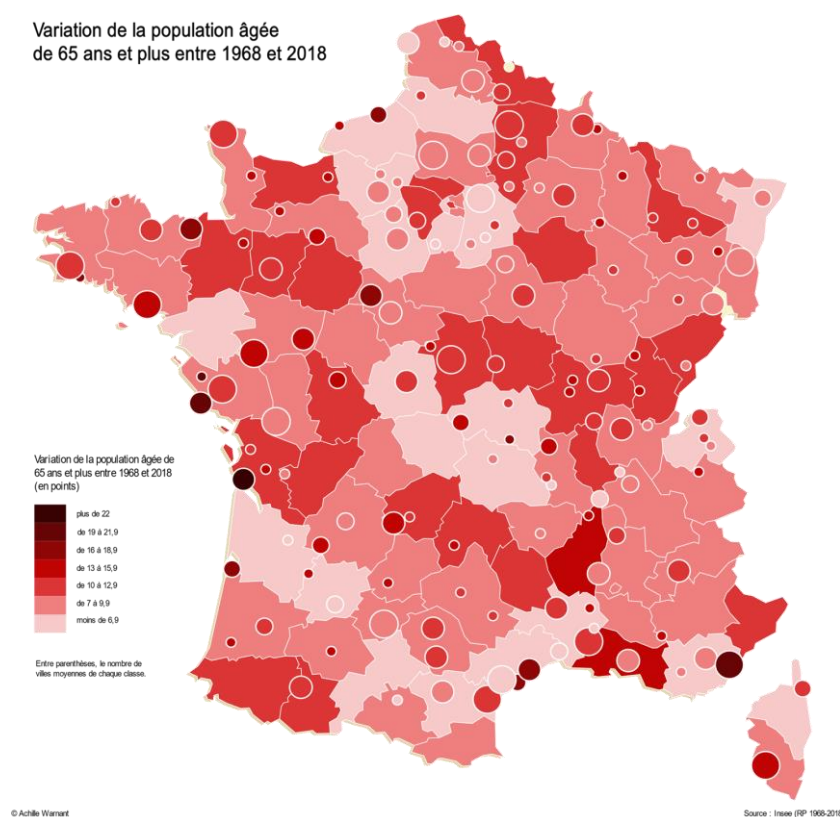


Figure 11. Évolution de la part des plus de 65 ans dans les villes moyennes (1968-2018)

Derrière l'« effet taille », des inégalités régionales ?

Cette situation ne saurait cependant masquer la très forte hétérogénéité qui existe au sein de la catégorie. Certaines villes moyennes, à l'image de Montluçon (Allier) (- 25,5 %), Le Creusot (Saône-

⁵³⁷ La situation est considérée comme « proche » lorsque la ville et le département figure dans la même catégorie figurée sur la carte.

et-Loire) (- 21,5 %) ou Saint-Dizier (Haute-Marne) (- 29 %), ont connu, entre 1968 et 2018, une décroissance démographique très importante⁵³⁸ tandis que d'autres, à l'image de Saint-Just-Saint-Rambert (Loire) (+ 129 %), Fréjus (Var) (+ 121 %) ou Lunel (Hérault) (+ 162 %), ont vu leur population augmenter sensiblement sur la même période⁵³⁹. De la même façon, le vieillissement n'est pas aussi marqué dans toutes les villes moyennes. Celui-ci est particulièrement prononcé dans celles situées le long de la côte Atlantique, entre l'embouchure de la Loire et celle de la Gironde, comme Royan (Charente-Maritime) (+ 26 %), Challans (Vendée) (+ 19,5 %) ou les Sables-d'Olonne (Vendée) (+ 21%) mais s'avère, à l'inverse, relativement limité dans d'autres villes moyennes à l'image d'Étampes (Essonne) (+ 1,5 %), d'Agen (Lot-et-Garonne) (+ 5 %) ou de Meaux (Seine-et-Marne) (+ 5 %).

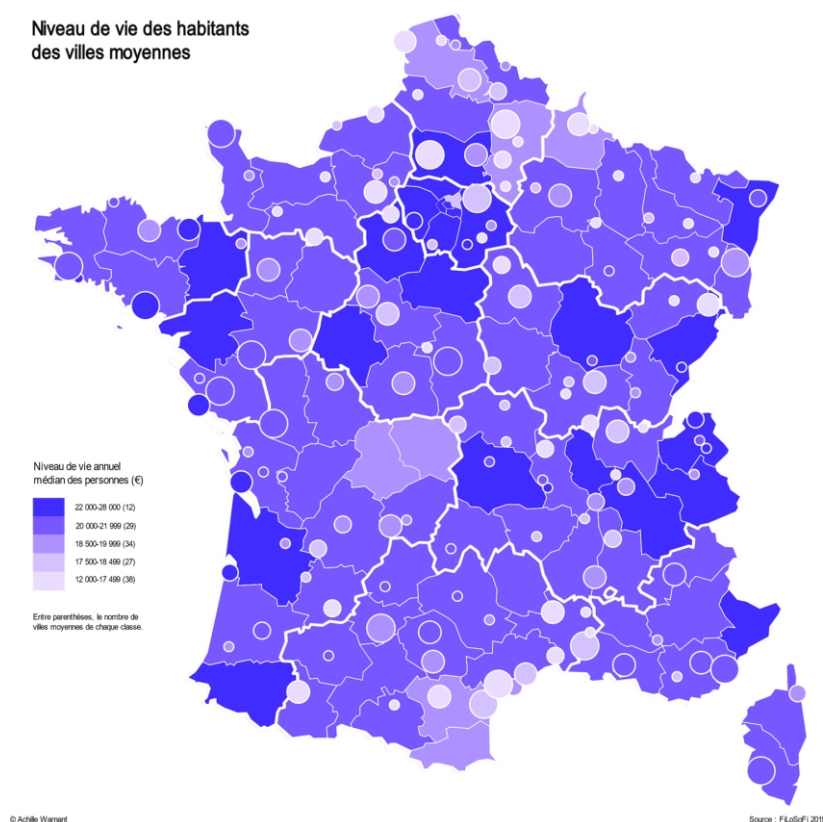


Figure 12. Niveau de vie médian des personnes dans les communes-centres (2019).

Si elles tendent à s'atténuer, les vieilles divisions régionales restent opérantes. Le sud et l'ouest de la France jouissent ainsi d'une forte croissance sur le plan démographique, alors que le nord-est et le centre du pays connaissent des trajectoires opposées et déclinent depuis maintenant plusieurs décennies. Le sociologue Henri Mendras relevait ainsi, dès 1994, que « le résultat des différents

⁵³⁸ La décroissance démographique de ces trois villes est plus marquée encore à l'échelle de la commune-centre qu'à celle de l'unité urbaine : Montluçon (- 39 %), Le Creusot (- 37 %), Saint-Dizier (- 36 %).

⁵³⁹ La croissance démographique de deux ces trois villes est plus marquée encore à l'échelle de la commune-centre qu'à celle de l'unité urbaine : Saint-Just-Saint-Rambert (+ 226 %), Fréjus (+ 132 %), Lunel (+ 148 %).

mouvements de croissance est de créer au centre de la France une longue écharpe de décroissance démographique absolue qui prend naissance en Picardie, englobe la Champagne-Ardenne, traverse la Bourgogne, couvre le centre, le Massif central, et tend à remonter vers le Poitou et tout le centre-ouest ». Les villes moyennes de l'ouest, situées le long d'un axe allant du nord de la Bretagne à la frontière espagnole, près du littoral comme à l'intérieur des terres, à l'image de Quimper (Finistère), La Rochelle (Charente-Maritime), Dax (Landes) ou Bayonne (Pyrénées-Atlantiques), et celles situées au sud d'un axe Genève-Perpignan, à l'image de Chambéry (Savoie), Gap (Hautes-Alpes) ou Narbonne (Aude), semblent mieux s'en sortir que leurs homologues du nord, de l'est et du centre de la France.

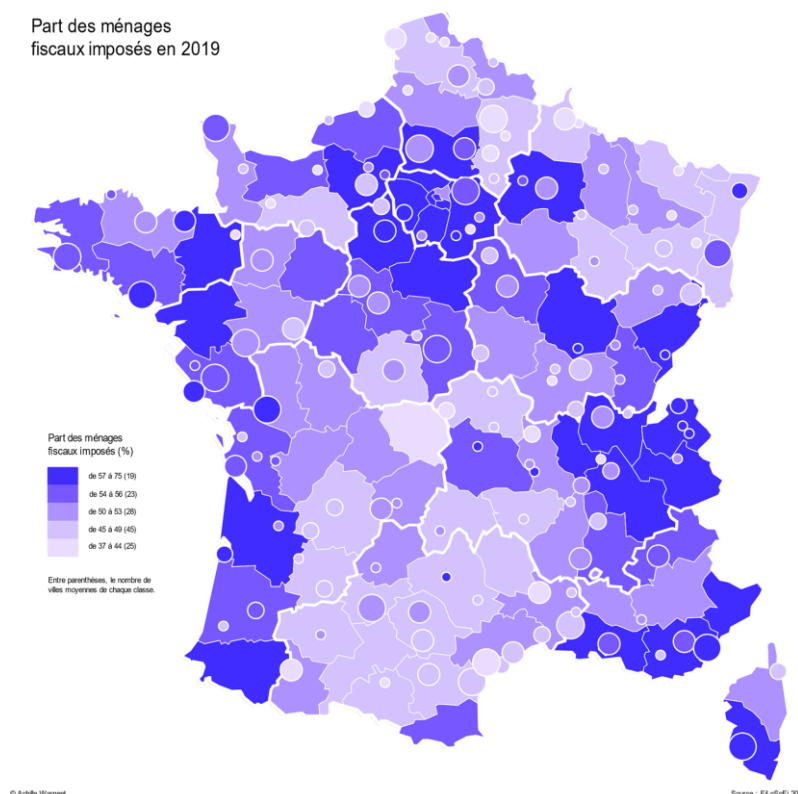


Figure 13. La part des ménages fiscaux imposés dans les communes-centres (2019).

Ces inégalités régionales expliquent que les villes moyennes du nord-est et du centre de la France soient, dans l'ensemble, davantage fragilisées que celles de l'ouest et du sud du pays. De la même façon, celles qui sont situées à proximité des grands pôles urbains s'en sortent généralement mieux que celles qui en sont éloignées. Certaines de ces villes bénéficient, par ailleurs, d'une situation relativement favorable liée à leur positionnement géographique :

- les *villes littorales ou de montagne* bénéficient d'une forte attractivité touristique et d'un cadre de vie privilégié (l'océan à La Rochelle comme à Bayonne, la montagne à Chambéry comme à Gap, le patrimoine historique à Narbonne comme à Albi...);

- les *villes frontalières* profitent des externalités positives liées à l'économie régionale, surtout à proximité de régions dynamiques comme l'Italie du Nord, la Suisse ou l'Allemagne ;
- certaines *villes atypiques* enfin ont su se spécialiser de façon à conserver un important tissu industriel. C'est le cas par exemple de Cholet (Maine-et-Loire), qui a tiré profit de son positionnement géographique stratégique, au cœur d'un triangle formé par les villes de Nantes (Loire-Atlantique), Angers (Maine-et-Loire) et La Roche-sur-Yon (Vendée), pour attirer de nombreuses entreprises.

Le « problème des villes moyennes » est-il d'abord celui de leurs centres ?

Loin, donc, de certains discours alarmistes et homogénéisants, les villes moyennes connaissent des trajectoires variées et parfois favorables. Cependant, si l'intensité du phénomène semble limitée, les trois quarts des villes concernées par la décroissance démographique, dans le cas français, comptent moins de 50 000 habitants (Wolff et al., 2017) et dans certaines régions – bassin parisien élargi, Nord, Picardie, Bourgogne, Centre, Normandie – celui-ci apparaît « comme la règle plutôt que l'exception » (Baudet-Michel et Paulus, 2021). Les villes-centres, en particulier, semblent plus concernées que leurs périphéries périurbaines et rurales (Chouraqui 2021). Ainsi, dans 105 cas sur 140 (75 %), le niveau de vie médian des habitants des communes-centres est inférieur à celui des habitants de leurs départements (*Figure 12*). On observe une situation inverse dans 5 cas seulement (3,5 %) : ceux de villes côtières mieux-loties que leurs arrière-pays situés pour l'essentiel à l'intérieur des terres (Royan, les Sables-d'Olonne, Vanne, Concarneau et Saint-Malo). Le niveau de vie médian dans les communes-centres des villes moyennes est d'ailleurs sensiblement inférieur au niveau de vie médian national : 19 000 € contre 22 000 € en 2019 (- 13,5 %). Les écarts restent cependant très importants entre les villes de la catégorie allant de 12 500 € à Montereau-Fault-Yonne (Seine-et-Marne) à 28 000 € à Rambouillet (Yvelines), deux communes pourtant situées en région parisienne⁵⁴⁰. Cette géographie est logiquement proche de celle relative à la part des ménages imposés ; un autre indicateur permettant d'appréhender les inégalités socio-spatiales. En effet, dans 82 cas sur 140 (58,5 %), la part de ces derniers est plus faible dans la commune centre qu'au niveau départemental (*Figure 13*). Celle-ci peut être considérée comme proche dans 39 cas sur 140 (28 %) et lui est supérieure dans 19 cas seulement (13,5 %). La situation est la plus défavorable dans les

⁵⁴⁰ En comparaison, le revenu médian dans l'AU de Paris est de 22 200 € et de 25 800 € au niveau de la ville-centre. Cela tient, pour l'essentiel, à la concentration d'emplois à haute valeur ajoutée. En effet, selon l'INSEE, 85 % des ingénieurs de l'informatique, 75 % des professionnels de l'information et de la communication et 69 % du personnel d'études et de recherche étaient localisés dans la capitale ou dans ses environs en 2011.

viles moyennes marquées par la désindustrialisation située au centre (Montceau-les-Mines, Montluçon, Roanne), au nord-ouest (Boulogne-sur-Mer, Flers, Lisieux) et au nord-est (Forbach, Saint-Dizier, Sedan) de la France. Inversement, elle est plus favorable dans les villes situées à proximité de Paris et de Lyon (Fontainebleau, Saint-Just-Saint-Rambert, Rambouillet) ainsi que le long des côtes atlantique (Sallanches, la Teste-de-Buch, les Sables-d'Olonne) et méditerranéenne (Ajaccio, Fréjus, Draguignan).

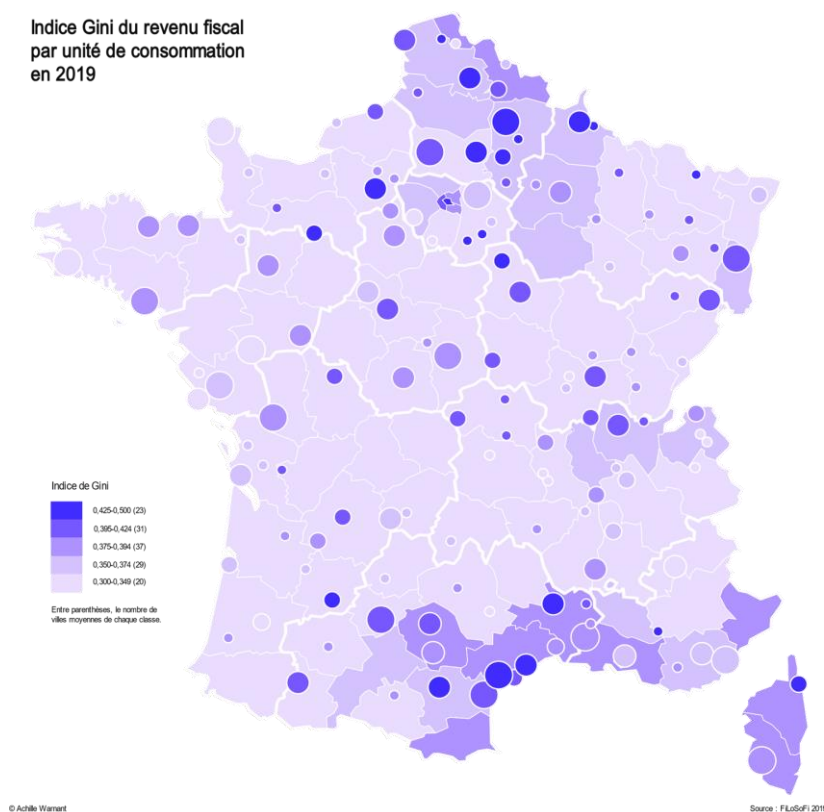


Figure 14. Les écarts de niveau de vie dans les villes moyennes (2018).

Les communes-centres des villes moyennes sont aussi généralement plus inégalitaires que les départements dans lesquels elles sont situées (Figure 14). C'est le cas dans 109 cas sur 140 (78 %) ⁵⁴¹. Elles présentent, par ailleurs, un indice de Gini en moyenne très supérieur à celui observé à l'échelle nationale : 0,387 contre 0,289 (+ 25 %). Les écarts de niveau de vie sont particulièrement élevés dans certaines municipalités situées à l'ouest de l'arc méditerranéen, à l'image de Béziers (Hérault) (0,487), Sète (Hérault) (0,431) ou Narbonne (Aude) (0,422), en région Hauts-de-France, à l'image de Saint-Omer (Pas-de-Calais) (0,491), Compiègne (Oise) (0,448) ou Soissons (Aisne) (0,446), ou à proximité de Paris, à l'image de Fontainebleau (Seine-et-Marne) ou Montereau-Fault-Yonne (Seine-et-Marne) (0,432). Ces derniers se rapprochent de ceux de certaines villes centres de grandes

⁵⁴¹ Ces inégalités sont mesurées par l'INSEE à l'aide de l'indice (ou coefficient) de Gini, qui doit son nom au sociologue et statisticien Corrado Gini. Cet indicateur synthétique, ici appliqué au niveau de vie, permet de rendre compte du niveau d'inégalité pour une population donnée. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité extrême), facilitant ainsi les comparaisons.

agglomérations urbaines à l'image de Paris (0,490), Strasbourg (Bas-Rhin) (0,445) ou Lille (Nord) (0,442). Les écarts de niveau de vie sont, à l'inverse, généralement plus faibles dans les villes de l'ouest de la France comme Challans (Vendée) (0,310), Lannion (Côtes-d'Armor) (0,333) ou Cholet (Maine-et-Loire) (0,348) mais restent plus élevés qu'au niveau national.

Cette analyse exploratoire m'amène à formuler, à ce stade, trois observations principales. On remarque, d'abord, que la catégorie des villes moyennes recouvre des réalités parfois très différentes. Certaines sont particulièrement dynamiques, tant sur le plan démographique que sur le plan économique, alors que d'autres cumulent, à l'opposé, les fragilités : décroissance démographique, paupérisation, inégalités élevées. On voit, ensuite, que les villes-centres des villes moyennes semblent généralement plus vulnérables que leurs périphéries périurbaines et rurales. On observe, enfin, que l'« effet taille » (ou catégoriel) ne suffit pas à expliquer les différentes trajectoires des villes moyennes. Les clivages régionaux (ou territoriaux) restent structurants à l'échelle du territoire français. À quelle(s) géographie(s) correspond alors le « problème des villes moyennes » si toutes ne sont pas concernées ?

C. Caractéristiques et géographies d'un problème multidimensionnel

À rebours des représentations médiatiques homogénéisantes, le « problème des villes moyennes » semble difficile à cerner précisément. Il touche aussi bien à la démographie, qu'à l'économie ou au développement urbain. Celui-ci se déploie, par ailleurs, différemment selon l'échelle considérée et selon les critères retenus pour l'appréhender. Son intensité peut également varier d'un territoire à l'autre. Comment, dès lors, caractériser ce problème ? L'entrée par la décroissance urbaine évoquée dans le chapitre précédent est-elle utile à sa compréhension ?

Derrière le « problème des villes moyennes », la décroissance urbaine ?

Apparue aux États-Unis dans les années 1970, la notion de décroissance urbaine renvoie à un processus de décroissance démographique, de paupérisation et de relégation symbolique des habitants. La notion implique l'idée de dynamiques qualitative et quantitative structurellement récessives (Fernandez & Cunningham-Sabot 2018). Cette mise en perspective permet de mieux saisir le « problème des villes moyennes » en insistant sur le temps long et sur le caractère

multidimensionnel des difficultés rencontrées. Dans ce contexte, trois *symptômes* et trois *causes* peuvent résumer la crise que de nombreuses villes moyennes traversent.

La décroissance démographique en est le premier des symptômes. Une grande partie de ces villes voient en effet leur population baisser. Si les périphéries s'en sortent généralement mieux, le phénomène peut être particulièrement marqué au niveau de la ville-centre (Chouraqui 2021 ; Guéraud & Piguet 2022). La vacance commerciale et résidentielle en est le second symptôme. Le repli démographique engendre mécaniquement une hausse du nombre de logements vacants. Souvent mal adaptées à la demande et difficiles à rénover, les habitations situées en centre-ville, qui subissent en outre la concurrence des nouveaux lotissements pavillonnaires en périphéries, peinent à trouver preneur (Sportich Du Réau 2020). De la même manière, confrontés à l'extension des grandes surfaces en entrées de villes, à l'essor du numérique et à la baisse de la population, les commerces installés en centre-ville peinent à trouver leur place, entraînant une hausse de la vacance commerciale (Baudet-Michel & al. 2019)⁵⁴². La paupérisation et le sentiment de relégation forment le troisième symptôme de la crise des villes moyennes. Du fait de la perte d'attractivité de ces territoires, ceux-ci ont en effet tendance à s'appauvrir. Les plus diplômés s'en vont tenter leurs chances ailleurs alors que les plus précaires, attachés au « capital d'autochtonie » (Renahy, 2010 ; Retière, 2003), ne disposent pas des ressources suffisantes pour émigrer. Cela sans compter que les mieux lotis, quand ils ne partent pas dans la grande ville, choisissent de plus en plus souvent d'habiter en périphérie afin d'échapper à des impôts locaux jugés trop élevés en raison des charges de centralité qui pèsent sur ces villes. La dégradation est alors économique et symbolique (Guéraud 2018 ; Guéraud 2021).

La périurbanisation est la première cause identifiable des difficultés des villes moyennes. Avec la démocratisation de l'automobile et l'évolution de la consommation dans les années 1950 et 1960, les villes se sont étalées. Des grandes surfaces et des lotissements pavillonnaires ont fait leur apparition en périphérie. Le phénomène devient problématique, aux yeux des pouvoirs publics, dans les années 1970 au moment où la population des villes moyennes cesse de croître dans beaucoup d'entre elles. Au-delà de considérations environnementales et esthétiques mobilisées par certains⁵⁴³, l'extension du tissu urbain va accélérer le déclin des villes-centres et, par effet ricochet, de leurs agglomérations tout entières. L'essentiel des services offerts à la population sont en effet traditionnellement assurés par la ville-centre. Or, pour compenser la perte du nombre d'habitants et l'appauvrissement de leur tissu économique, les centres urbains sont contraints, pour contenir le rétrécissement de leur assiette fiscale, d'augmenter les impôts locaux, poussant les contribuables

⁵⁴² Baëhr A., Courthial M., « Le commerce de centre-ville recule dans les villes moyennes », *Insee Flash Hauts-de-France*, 2020.

⁵⁴³ Je pense ici, par exemple, à la Une de *Télérama* intitulée « Halte à la France moche ! » (Février 2010) ou à celle plus récente du *Figaro Magazine* sur « La France moche » (août 2022).

les mieux lotis à s'installer en périphérie. La désindustrialisation est la deuxième cause de la crise des villes moyennes. À l'étalement urbain s'ajoute, à partir des années 1970, un processus de désindustrialisation, qui touche la France comme l'ensemble des économies développées. Cette remise en cause brutale des secteurs traditionnels de l'industrie (sidérurgie, textile, chantiers navals, automobile, etc.) a fragilisé en premier lieu les villes petites et moyennes qui, à partir des années 1950 et 1960, avaient su profiter de la baisse du coût des transports, devenus négligeables dans les coûts finaux de production, pour accueillir des entreprises en provenance des grandes villes et en particulier de la région-capitale. La dissociation technique, imposée par la réorganisation taylorienne de la production, rend alors possible la dissémination territoriale des usines spécialisées et des usines de montage. Ainsi, dans les années 1960, la production quitte les métropoles. Or, c'est précisément cette fonction, généralement faible en valeur ajoutée, qui va faire les frais de la désindustrialisation et de la tertiarisation de l'économie lors des décennies suivantes. Une situation très défavorable de fait aux villes petites et moyennes, y compris dans celles où il existait une longue tradition industrielle et donc un savoir-faire (Luxembourg 2011). Enfin, le retrait territorial de l'État constitue la troisième cause identifiable de la crise des villes moyennes. Face à la crise des dettes souveraines, l'État cherche à se retirer progressivement des territoires (Aust et Cret 2012 ; Taulelle 2012 ; Fijalkow & al. 2017 ; Chouraqui 2020), un mouvement illustré ces dernières années par la *Révision générale des politiques publiques* (RGPP – 2007-2012), la *Modernisation de l'action publique* (MAP – 2012-2017), le programme *Action publique 2022*, ainsi que par les fortes baisses de dotations aux collectivités locales entre 2014 et 2017 et l'encadrement des dépenses de ces dernières depuis 2018. Or, un tel mouvement impacte en premier lieu les territoires les plus dépendants de la puissance publique dont font partie de très nombreuses villes moyennes⁵⁴⁴.

Un problème aux géographies multiples

Le « problème des villes moyennes » est donc à la fois multidimensionnel et complexe. Il est ainsi, je l'ai rappelé, susceptible de renvoyer à différentes géographies en fonction des critères utilisés : décroissance démographique, paupérisation, vieillissement, etc. Certaines villes cumulent cependant les fragilités et se retrouvent dans des situations particulièrement préoccupantes. Afin de les cerner, je me suis inspiré des « scores de fragilités » imaginés par le CGE'T en 2018 en croisant, à l'échelle des communes-centres⁵⁴⁵, quatre critères cumulatifs :

⁵⁴⁴ Les principaux employeurs locaux sont en effet bien souvent, comme nous le verrons dans la suite de cette thèse, l'hôpital, la préfecture, la mairie et le conseil départemental

⁵⁴⁵ Cette échelle permet de centrer l'analyse sur les espaces qui concentrent l'essentiel des problèmes.

- *La dynamique démographique*, via le taux de croissance de leur population entre 1968 et 2018 (RGP68-18) ;
- *L'attractivité immobilière*, via l'estimation du prix moyen du mètre carré pour un appartement en 2022 (MeilleursAgents, Perval, INSEE) ;
- *Le niveau de vie*, via le revenu médian de la population (FiLoSoFi19) ;
- *La fragilité sociale*, via le taux de chômage (RGP18).

Géographies (sélectives) du "problème des villes moyennes"

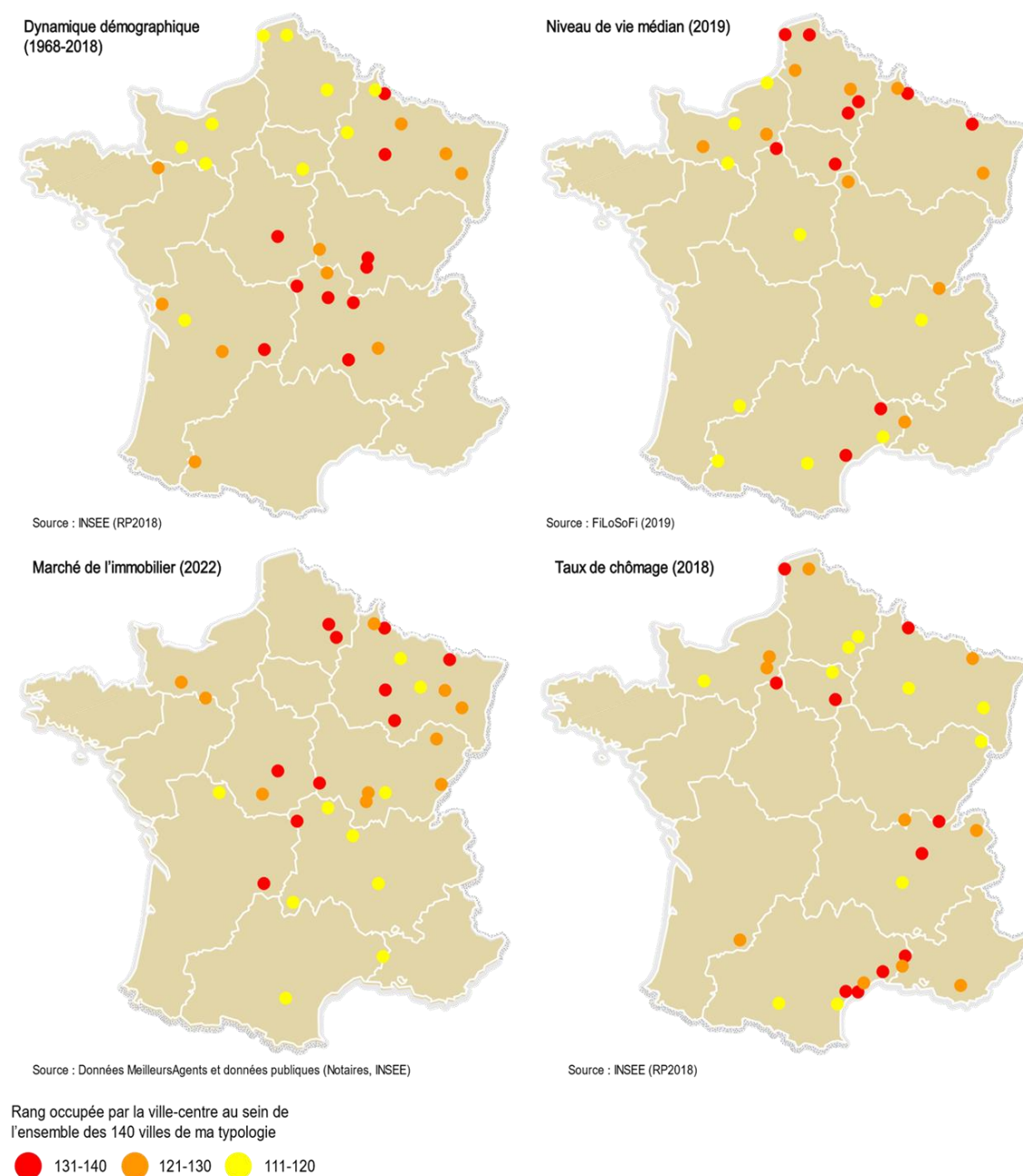


Figure 15. Différentes géographies du problème des villes moyennes. © Achille Warnant

J'ai d'abord identifié, pour chacun de ces indicateurs, les trente villes moyennes se trouvant dans la situation la plus défavorable de mon échantillon (*Figure 15*). J'ai opéré entre elles une graduation en fonction de leur rang : sont signalées en jaune sur la carte les villes comprises entre la 111^e à la 120^e position, en orange celles comprises entre la 121^e à la 130^e position, en rouge celles comprises entre la 131^e à la 140^e position. De cette opération résulte quatre géographies du « problème des villes moyennes » qui se ressemblent mais ne se recoupent que partiellement. La première est celle de la décroissance démographique entre 1968 et 2018 ; une temporalité suffisamment longue pour être en capacité de saisir la dimension structurelle du phénomène. Les communes les plus touchées sont celles situées au centre de la France, à cheval entre les régions Centre-Val-de-Loire (Vierzon), Bourgogne-Franche-Comté (Nevers, Montceau-les-Mines, Le Creusot) et Auvergne-Rhône-Alpes (Montluçon, Roanne, Vichy, Le Puy-en-Velay), mais également, dans une moindre mesure, celles situées dans la région Grand-Est (Sedan, Saint-Dizier). La seconde est celle du niveau de vie médian en 2019. Les communes les plus fragiles se situent cette-fois principalement dans les Hauts-de-France (Boulogne-sur-Mer, Saint-Omer), dans le Grand-Est (Sedan, Forbach) et en Occitanie (Béziers, Alès). La troisième est celle du marché de l'immobilier en 2022. Les communes qui affichent les prix les plus bas sont situées dans les régions administratives des Hauts-de-France (Saint-Quentin, Laon) et du Grand-Est (Sedan, Forbach, Saint-Dizier, Chaumont), ainsi que dans le centre géographique du pays (Nevers, Montluçon, Vierzon). La quatrième est celle du taux de chômage en 2018. Sa géographie est plus diverse (Dreux, Boulogne-sur-Mer, Montereau-Fault-Yonne, Oyonnax) mais les villes du pourtour méditerranéen sont de loin les plus représentées (Beaucaire, Lunel, Agde, Béziers, Sète).

Un problème dont l'intensité varie d'un territoire à l'autre

J'ai cherché ensuite à synthétiser ces différentes géographies en proposant un indicateur d'intensité de la décroissance urbaine dans les villes moyennes (*Figure 16*). Cet indice est calculé à partir des quatre critères exposés ci-dessus. Pour chaque thématique, un score de 0 à 3 est attribué à chaque ville moyenne en fonction de sa position au sein de l'ensemble de la typologie. Les dix villes moyennes les moins bien classées reçoivent un « 3 », les dix suivantes un « 2 », les dix d'après un « 1 » puis toutes les autres un « 0 ». La somme obtenue en additionnant chaque indicateur aboutit à une note globale d'intensité de la décroissance urbaine qui peut varier de 0 pour des communes ne figurant jamais dans les trente dernières positions de ces différents classements à 12 pour des communes qui figureraient systématiquement dans les dix dernières positions⁵⁴⁶. L'intensité du

⁵⁴⁶ En pratique, seule Sedan (Ardennes) est dans cette situation.

problème est considérée comme « très importante » entre 6 et 12 points, comme « importante » entre 4 et 5 points et comme « moyenne » entre 2 et 3 points. La plus-value de cette méthode, comme l'a montré le CGET en 2018, est de « mettre à jour un gradient de situations », qui peut permettre de « mieux cerner le(s) type(s) et le degré de fragilité(s) de chaque ville moyenne »⁵⁴⁷.

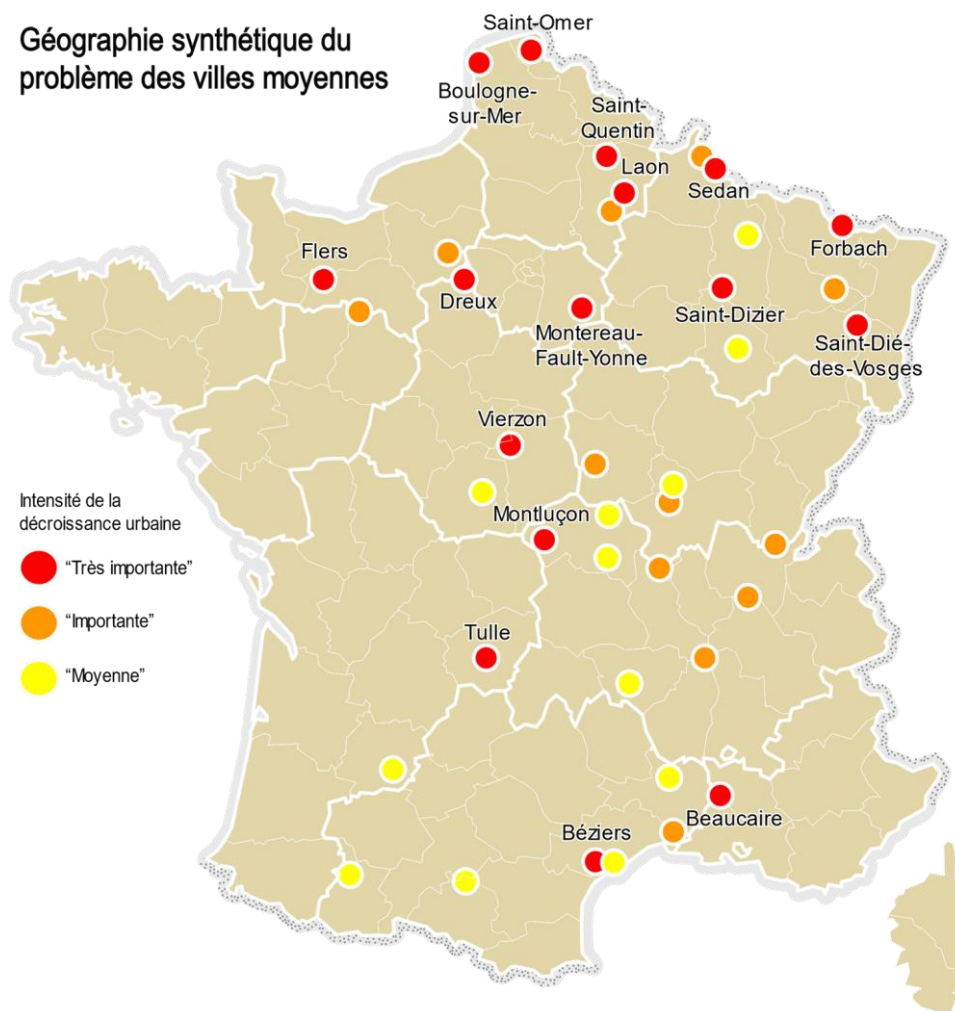


Figure 16. Géographie synthétique du « problème des villes moyennes » et de son intensité. © Achille Warnant

Ce travail a permis d'identifier 40 municipalités fortement touchées par la décroissance urbaine⁵⁴⁸, soit environ 28 % de l'échantillon initial. Celles-ci se situent sans surprise plutôt au centre, au nord et à l'est de la France. Elles sont notamment surreprésentées dans les régions administratives Grand-Est, Centre-Val-de-Loire, Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes qui concentrent à elles-seules 57,5 % de ces 40 villes et 69 % des 16 communes les plus en difficultés⁵⁴⁹,

⁵⁴⁷ Le résultat masque cependant des inégalités au sein des différentes catégories proposées. Sedan (Ardennes) et Beaucaire (Gard), par exemple, figurent toutes deux parmi les municipalités dans lesquelles l'intensité du « problème des villes moyennes » est considérée comme « très importante ». Pourtant, le score de Sedan (12) est le double de celui de Beaucaire (6).

⁵⁴⁸ Cette liste ne se veut pas exhaustive. Il s'agit simplement d'identifier les villes les plus fragilisées.

⁵⁴⁹ Saint-Dizier (Haute-Marne), Forbach (Moselle), Saint-Dié-des-Vosges (Vosges), Sedan (Ardennes), Laon (Aisne), Saint-Quentin (Aisne), Saint-Omer (Pas-de-Calais), Boulogne-sur-Mer (Pas-de-Calais), Vierzon (Cher), Dreux (Eure-et-Loir) et Montluçon (Allier).

alors qu'elles ne regroupent que 54 des 140 municipalités (38,5 %) de l'échantillon initial. Inversement, les régions Nouvelle Aquitaine, Bretagne et Pays-de-la-Loire, qui rassemblent pourtant 32 villes moyennes, ne comptent que deux municipalités parmi les plus fragilisées⁵⁵⁰. Cette carte synthétique du « problème des villes moyennes » recoupe ainsi en grande partie celle de la désindustrialisation. La plupart des 40 villes identifiées sont par ailleurs situées à l'écart des principales agglomérations urbaines du pays bien qu'il existe quelques exceptions : Roanne (Loire), Dreux (Eure-et-Loir), Saint-Omer (Pas-de-Calais) ou Villefontaine (Isère)⁵⁵¹.

Une géographie de la décroissance urbaine en décalage avec les représentations en vogue dans les champs médiatique et politique

À l'exception de Beaucaire (Gard) et de Villefontaine (Isère), la totalité des municipalités figurent dans la liste des 222 communes bénéficiaires du plan *Action Cœur de Ville* (ACV) lancé en 2018⁵⁵². Néanmoins, la géographie du « problème des villes moyennes » telle qu'elle est dessinée par les pouvoirs publics est relativement large. Elle englobe ainsi des villes connaissant des trajectoires économiques, sociales et démographiques extrêmement différentes. Saint-Malo (Ille-et-Vilaine), Vannes (Morbihan), Fontainebleau (Seine-et-Marne) et Rambouillet (Yvelines) côtoient Béziers (Hérault), Sedan (Ardennes), Dreux (Eure-et-Loir) ou Forbach (Moselle). Ce décalage n'est pas nouveau. Ainsi, parmi les 20 villes retenues dans le cadre d'une expérimentation lancée par la DIACT en 2007 visant à « consolider la fonction de charnière territoriale » des villes moyennes, on retrouve seulement une poignée des 40 villes que j'ai identifiées comme étant fortement touchée par le problème de la décroissance urbaine (le Puy-en-Velay en Haute-Loire, Roanne dans la Loire, Boulogne-sur-Mer et Saint-Omer dans le Pas-de-Calais) alors que dans beaucoup d'entre-elles le problème est ancien.

Cette carte de l'intensité de la décroissance urbaine ne correspond pas davantage à la géographie des villes moyennes vue à travers les six principaux quotidiens nationaux : *Libération*, *Le Monde*, *Le Parisien/ Aujourd'hui en France*, *Le Figaro* et *Les Échos* (chapitre 1). De nombreuses villes situées dans un large quart nord-est de la France à l'image de Charleville-Mézières (Ardennes), Sedan (Ardennes) ou Saint-Dizier (Haute-Marne) sont absente du champ médiatique alors qu'elles cumulent les fragilités. À l'inverse, les villes de l'ouest ou du sud-ouest à l'image de Cholet (Maine-et-Loire),

⁵⁵⁰ Tulle (Corrèze).

⁵⁵¹ Les trois premières sont situées à moins d'une heure et quart d'une métropole. La troisième est à seulement 40 minutes de Lyon. Les temps de trajet sont ici estimés en voiture. Ils ne tiennent pas compte des embouteillages.

⁵⁵² 15 d'entre-elles furent même concernées par les contrats de villes moyennes mis en place par l'État dans les années 1970.

Royan (Charente-Maritime) ou Albi (Tarn) occupent une place significative dans le champ médiatique alors qu'elles connaissent des trajectoires économiques, sociales et démographiques relativement favorables. Les villes du pourtour méditerranéen, certes confrontées pour certaines à de véritables difficultés, sont surreprésentées dans le champ médiatique en raison notamment des résultats obtenus par des candidats d'extrême droite.

À l'arrivée, j'ai rappelé qu'il n'existe pas de délimitations consensuelles de la ville moyenne. J'ai néanmoins fait le choix de retenir une définition basée sur des critères couramment employés dans la littérature en considérant comme appartenant à la catégorie toute ville comprise entre 20 000 et 100 000 habitants (à l'échelle de l'UU) située en dehors d'une aire métropolitaine. Cette définition m'a permis d'étudier, de manière exploratoire, un panel de 140 villes moyennes. J'ai montré, dans la lignée de travaux publiés ces dernières années en géographie, en sociologie et en économie, que la catégorie des villes moyennes renvoie à des réalités contrastées. Autrement dit, certaines de ces villes se portent bien, quand d'autres connaissent d'importantes difficultés. Afin de mieux comprendre la trajectoire de ces dernières, j'ai cherché à isoler les villes les plus fragilisées en constituant un indicateur synthétique d'intensité de décroissance urbaine dans les villes moyennes à l'aide de quatre critères cumulatifs. Celui-ci donne un aperçu de la géographie du problème qui leur est associé à l'échelle nationale et nous rappelle qu'il existe un décalage entre le problème et ses représentations. Qu'en est-il maintenant au niveau local ? Le clivage opposant les villes-centres à leurs périphéries est-il si évident ? L'intensité du problème varie-t-il vraiment selon l'échelle considérée ? Afin de répondre à ces nombreuses interrogations, je me propose à présent de revenir sur trois exemples emblématiques du « problème des villes moyennes » qui constituent également, dans le cadre de cette thèse, les trois terrains que j'ai choisi d'étudier plus finement : Montluçon (Allier), Nevers (Nièvre) et Vierzon (Cher).

Ce choix tient à quatre raisons principales. Ces trois villes, tout d'abord, figurent parmi les 20 villes moyennes les plus fragilisées d'après l'indice de décroissance urbaine que j'ai proposé. Elles constituent donc des exemples emblématiques du « problème des villes moyennes ». Elles sont, ensuite, toutes les trois localisées dans le centre géographique de la France qui, jusqu'à une période récente, a suscité une moins grande attention de la part de la recherche que le quart nord-est du pays. Ce choix permet, en outre, de neutraliser l'effet régional. Ces trois villes ont aussi l'intérêt d'être localisées dans des régions et départements différents et de présenter des trajectoires politiques dissemblables ce qui permet de comparer les stratégies mises en œuvre par des élus locaux d'obédiences partisans distinctes. Enfin, les trois villes n'ont pas les mêmes profils. Montluçon et Vierzon sont des villes industrielles alors que Nevers est une ville administrative. Cette dissemblance offre la possibilité de ne pas limiter l'analyse du « problème » à la seule question de la désindustrialisation qui a longtemps concentrée l'essentiel de l'attention.

III. Montluçon, Nevers, Vierzon : trois cas emblématiques du « problème des villes moyennes »

Le 29 novembre 2018, *Paris Match*, consacre une enquête de six pages à la préfecture de la Nièvre intitulée : « Nevers, ville morte »⁵⁵³. « [Ici], il flotte comme un criminel parfum de gâchis », introduit la journaliste qui livre ce jugement sévère : « Rétrospectivement, on se dit que la chronique de cette mort annoncée s'est écrite depuis longtemps et à la vue de tous. Comme si tout le monde – des pouvoirs publics aux habitants en passant par les commerçants – avait regardé la lente descente aux enfers de leur ville, bras ballants, en pensant très fort : "Jusqu'ici tout va bien." Le réveil est brutal ». Si cette enquête suscite localement de nombreuses critiques⁵⁵⁴, en raison du tableau misérabiliste fait de la municipalité, celle-ci n'est pas isolée. Depuis plusieurs années en effet, Nevers⁵⁵⁵, à l'image d'autres communes comme Montluçon et Vierzon⁵⁵⁶, sert à illustrer, dans le champ médiatique, le « problème des villes moyennes ».

Cet intérêt ne doit rien au hasard. En dépit de trajectoires politiques pourtant très différentes, ces trois villes figurent, comme je l'ai montré, parmi les plus touchées par la décroissance urbaine et sont toutes les trois situées dans des territoires particulièrement vulnérables. Montluçon, Nevers et Vierzon sont en effet rattachées à des régions administratives et des départements distincts mais sont toutes trois localisées dans le centre géographique de la France. L'étude de ces trois villes permet, dans ce contexte, de mieux saisir les manifestations locales de la décroissance urbaine en interrogeant notamment la manière dont se déploient les inégalités entre les villes-centres, d'un côté, et leurs périphéries périurbaines et rurales, de l'autre.

Je tâcherai ainsi, dans un premier temps, de présenter brièvement les caractéristiques générales de ces trois villes en soulignant ce qu'elles ont en commun et ce qui les distingue. Je montrerai, dans un second temps, que ces trois villes sont confrontées, depuis 1968, à une forte baisse de leurs populations ainsi qu'à un vieillissement marqué de leurs habitants. Enfin, dans un troisième temps, j'expliquerai comment ce double phénomène s'accompagne d'une paupérisation de leurs territoires et plus particulièrement de leurs villes-centres.

⁵⁵³ « Nevers, ville morte : un symbole pour les Gilets jaunes », *Paris Match*, 29 novembre 2018.

⁵⁵⁴ « Non, Nevers n'est pas mort ! », *Sparse*, 6 décembre 2018.

⁵⁵⁵ Voir, par exemple : « Les centres-villes des agglomérations moyennes aussi frappées par la désertification », *France 2 JT 20h*, 27 janvier 2016.

⁵⁵⁶ Voir, par exemple : « Amertume et résistance à Montluçon : La France abandonne ses villes moyennes », *Le Monde Diplomatique*, mai 2018 ; « A Vierzon, haut et bas d'une rue commerçante », *Libération*, 9 octobre 2014.

Montluçon, Nevers et Vierzon :
trois villes moyennes du centre
de la France

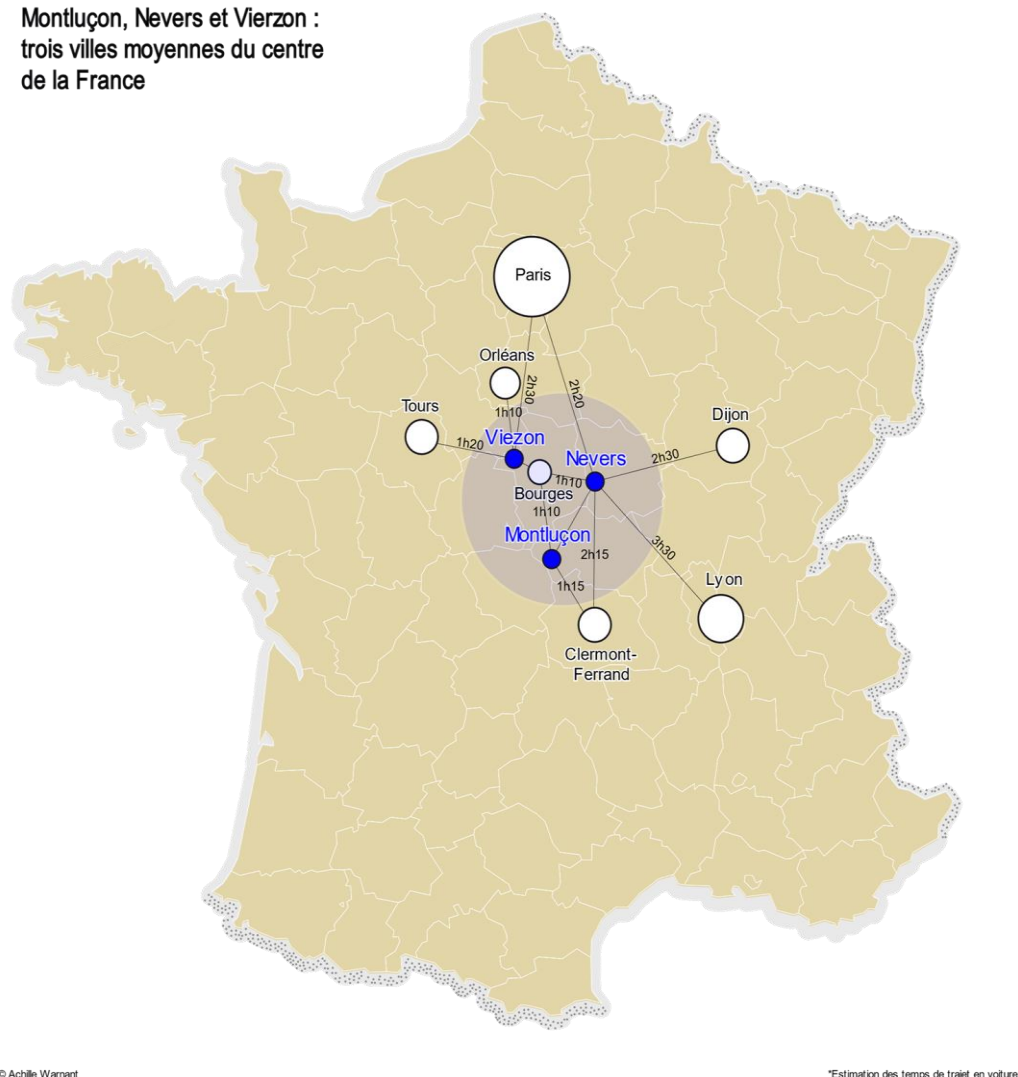


Figure 17. Situation de Montluçon, Nevers et Vierzon en France.

A. Caractéristiques générales et situations géographiques

Montluçon, Nevers et Vierzon (Figure 19) présentent de nombreux points communs. Distantes entre-elles d'environ 100 kilomètres chacune⁵⁵⁷, elles sont localisées toutes les trois dans le centre géographique de la France à distance des principaux pôles urbains (Figure 17) et en périphérie de leurs régions respectives bien qu'il aurait pu en être autrement (Encadré 3). Ces villes assurent ainsi, en dépit de leur poids démographique relativement modeste, un rôle de centralité cantonné, toutefois, à une échelle infra-départementale. Par la route, Montluçon se situe ainsi à 115 kilomètres au nord de Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme), son ex-capitale régionale, à 350 kilomètres au sud

⁵⁵⁷ À vol d'oiseau, Nevers et Montluçon sont distantes de 83 km, Nevers et Vierzon de 85 km, Montluçon et Vierzon de 106 km.

de Paris et à 260 kilomètres au nord-ouest de Lyon (Rhône), sa nouvelle capitale régionale. Si la ville demeure un nœud autoroutier grâce au croisement de l'A77 et de l'A714, on assiste, ces dernières décennies, à une dégradation des liaisons ferroviaires (*Figure 18*). Nevers n'est pas mieux lotie. En effet, l'ancienne cité ducal est située à 180 kilomètres à l'ouest de Dijon (Côte-d'Or), sa capitale régionale, à 165 kilomètres au nord de Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme), où de nombreux neversois partent étudier, et à 240 kilomètres au sud de Paris. La ville est bien desservie par l'autoroute A77 (quatre sorties) mais celle-ci s'interrompt cependant à quelques kilomètres plus au sud. Positionnée entre Clermont et Paris, Nevers bénéficie également de nombreuses dessertes ferroviaires mais la ligne est vétuste et les retards fréquents. À la frontière de la Sologne et du Berry, Vierzon semble être dans une situation un peu plus favorable. La commune se trouve à la croisée de trois autoroutes : l'A71, l'A21 et l'A85. Située sur deux transversales de chemin de fer (Paris-Toulouse et Nantes-Lyon), la ville est également bien desservie par le train. Elle n'en demeure pas moins positionnée à l'écart des grandes aires métropolitaines du pays. La ville est située à 90 kilomètres au sud d'Orléans (Loiret), à 130 kilomètres à l'est de Tours (Indre-et-Loire) et à 215 kilomètres au sud de Paris.

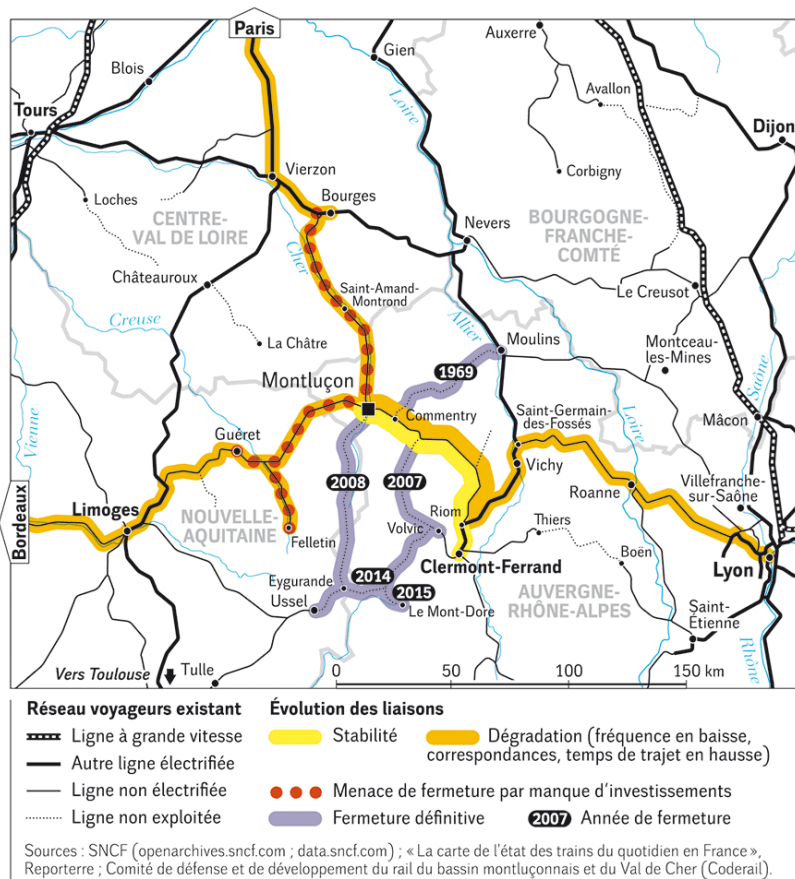


Figure 18. Dégradation des liaisons ferroviaires au départ de Montluçon. ©Le Monde Diplomatique

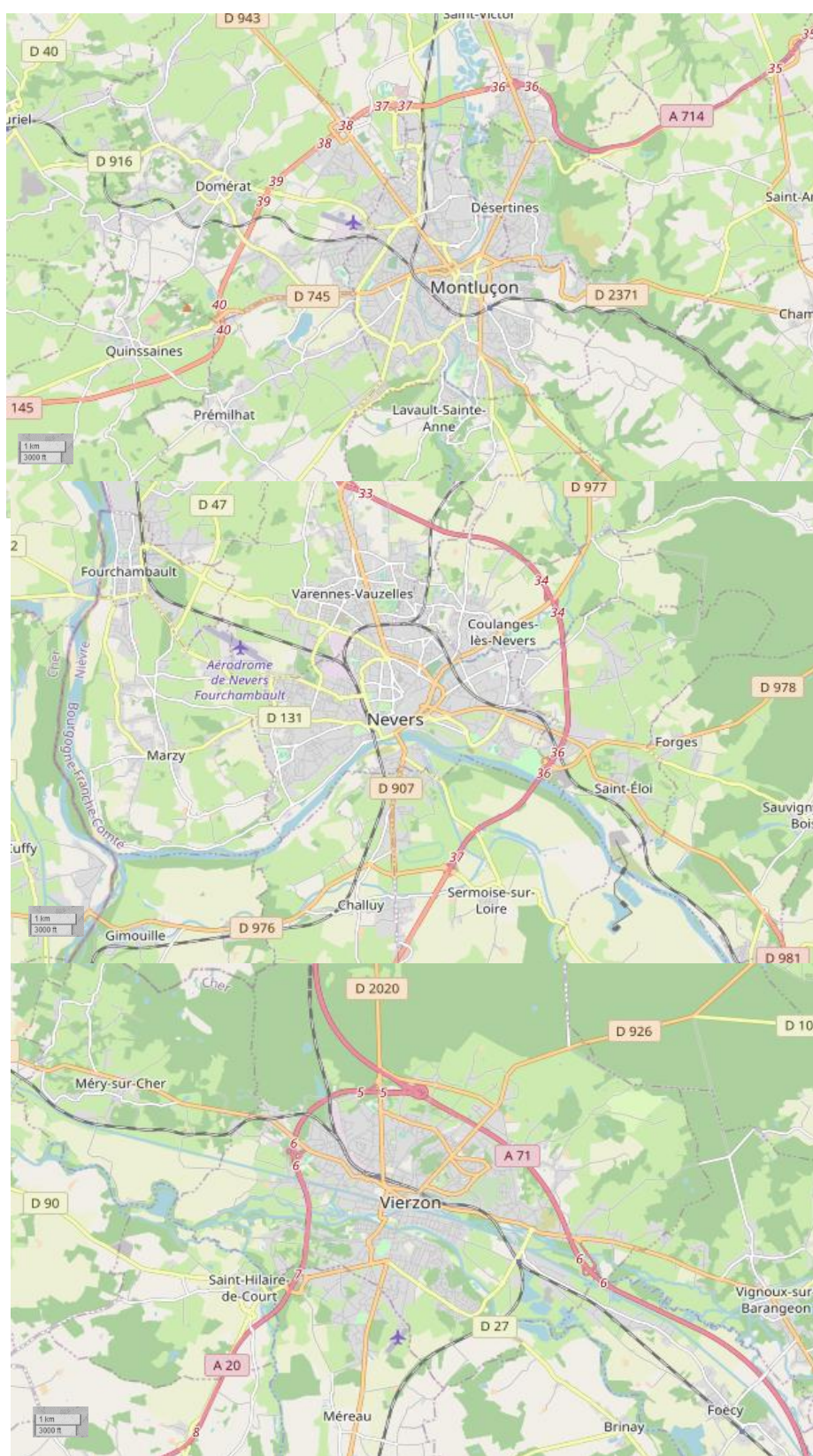


Figure 19. Cartes topographiques de Montluçon, Nevers et Vierzon en 2022 (localisations) ©OpenStreetMap

Encadré 3. *L'hypothèse d'une région « Berry-Bourbonnais-Nivernais »...*

Après les événements de Mai 1968 et la large victoire des gaullistes aux élections législatives des 23 et 30 juin, le gouvernement, conduit par Maurice Couve de Murville (1907-1999) engage une réforme des institutions axée sur la réorganisation territoriale de la France et la transformation du Sénat. Le général de Gaulle proclame alors : « l'avènement de la région, voilà la grande réforme que nous devons apporter à la France », à l'encontre de « l'effort multiséculaire de centralisation » car « ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain » (Adoumié 2019). Dans ce contexte, le 14 octobre 1968, le Préfet est conduit à consulter les élus du Conseil Général de la Nièvre sur l'organisation de ces futures régions. Il indique dans son rapport que le gouvernement entend réaliser une étape décisive dans l'action entreprise pour donner à la France des structures adaptées au XX^{ème} siècle et apporter des réponses aux problèmes posés par une centralisation que chacun s'accorde à reconnaître excessive. La consultation porte, notamment, sur la dimension de la région et sur l'orientation de la Nièvre. Michel Rocagel (2006), Secrétaire Général du Conseil Général de 1965 à 1982, rapporte que, sur ces deux points, les conseillers généraux du département sont divisés. Certains, à l'image de Daniel Benoist, alors conseiller général de Luzy, disent ne pas être « favorable aux grandes régions parce que la France n'est pas un État fédéral » alors que François Mitterrand, à la tête du département, affirme que « plus la région sera grande plus elle respectera les entités naturelles qui la composent et que la Nièvre qui fut toujours une province autonome aura plus de chance de survivre dans sa réalité au sein d'une telle région qu'en étant intégrée dans une région groupant quatre départements ». Le choix de la capitale régionale divise également la majorité. François Mitterrand reconnaît qu'il s'agit d'un choix « difficile » puisqu'il faut trancher entre l'est et l'ouest soit entre deux axes : Orléans-Bourges ou Dijon-Besançon.

Le conseiller général du canton de Pougues-les-Eaux affirme qu'un « grand nombre de cantons de la Nièvre sont plus proches de Bourges que de Dijon ». Daniel Benoist abonde également dans ce sens et plaide pour « une orientation à l'ouest où les vallées ainsi que les axes routiers et ferroviaires permettront le développement ». Jean Bernigaud, proche de François Mitterrand et conseiller général de Nevers, est d'une opinion contraire considérant qu'il est plus opportun que la Nièvre soit rattachée à des départements plus riches comme la Côte d'Or et la Saône-et-Loire plutôt qu'à des départements plus pauvres tels que le Cher ou l'Indre. Le conseiller général de Château-Chinon, présente alors une proposition inattendue : « Je propose, dit-il, que le département de la Nièvre soit coupé en deux, qu'une partie aille vers le centre où semble l'appeler logiquement beaucoup d'éléments et de facteurs et que l'autre partie aille vers l'est. Le département serait fractionné mais le massif même du Morvan ne le serait pas ». L'option, défendue par

Daniel Benoist, d'une région « Berry-Bourbonnais-Nivernais » dont la capitale aurait sans doute été Bourges est écartée mais le vote donne un léger avantage à la Région Centre choisie par onze voix contre neuf et trois abstentions.

Cette préférence exprimée par les élus nivernais n'aura cependant pas de suite car le projet gouvernemental de réorganisation du territoire disparaîtra en même temps que celui de la réforme du Sénat avec l'échec du référendum du 27 avril 1969 et la démission du Général de Gaulle.

Des forêts, des eaux et une trajectoire démographique en commun

Chacune de ces villes est traversée par un fleuve ou une rivière qui a pu contribuer au développement du commerce et de l'industrie, donc à son urbanisation. Montluçon et Vierzon sont traversées par le Cher, un affluent de la Loire long de 320 kilomètres qui prend sa source dans la Combraille voisine⁵⁵⁸, et le canal de Berry, réalisé entre 1808 et 1840 en vue d'acheminer du charbon et des minerais, aujourd'hui déclassé. Vierzon, dont le territoire est encore parfois surnommé le « pays aux cinq rivières »⁵⁵⁹, accueille également d'autres cours d'eau secondaires à l'image de l'Yèvre, du Barangeon et de l'Arnon qui mêlent ici leurs eaux à celles du Cher. Et, si les embarcations et les monceaux de bûches descendant le courant ne sont plus qu'un lointain souvenir, la commune fut longtemps considérée comme un carrefour fluvial dans le commerce du bois. En 1751, dans ses *Antiquités et mémoires sur Vierzon et autres villes du Berry*, René Béchereau, avocat et conseiller du roi, évoque ainsi « un fort joli port au pied de la ville, où l'on dépose grande quantité de bois merrains⁵⁶⁰ que l'on y fait descendre par la rivière Cher, du Bourbonnais, de la Combraille et des pays qui sont à portée de cette rivière »^{561/562}. Nevers, pour sa part, se situe à la confluence de la Loire, un fleuve imposant et capricieux⁵⁶³ qui a longtemps limité l'expansion de la

⁵⁵⁸ La Combraille est une région de basse montagne, parsemée de nombreux étangs, landes, bocages, forêts et prairies, située dans le nord-ouest du Massif Central.

⁵⁵⁹ Le nom de la communauté de communes de Vierzon fut d'ailleurs jusqu'en 2012 « Vierzon Pays des cinq rivières ».

⁵⁶⁰ Le merrain est la matière première principale du tonnelier.

⁵⁶¹ « Autrefois, sur les rivières baignant Vierzon, la navigation était très active », *Le Berry Républicain*, 2 février 2015.

⁵⁶² « Vierzon et son eau précieuse », *Vierzonitude*, 29 juillet 2022.

⁵⁶³ Dans un ouvrage collectif consacré à l'histoire de Nevers, Jean-Bernard Charrier (1984), géographe, rappelle, par exemple, que « la fameuse crue d'octobre 1946 provoqua de nombreuses pertes de vie humaines, malgré le courage des mariniers qui sauvèrent 800 personnes en péril ». Plus récemment, en 2008, une crue a provoqué de très nombreux dégâts et privée d'eau potable 70 000 habitants dans l'agglomération de Nevers et ses environs. Quelques dizaines d'habitants furent même évacués de leurs logements.

ville vers le sud⁵⁶⁴, et de la rivière Nièvre, en partie aliénée depuis les années 1960, à laquelle le département doit son nom. Située à l'extrémité d'un plateau que longent ces deux cours d'eau, Nevers est également traversée par le canal latéral à la Loire, ouvert en 1938, toujours accessible à la navigation mais désormais peu fréquenté. La ville, située en outre près du confluent de la Loire et de l'Allier, bénéficie ainsi elle aussi, d'une situation privilégiée, cause d'une double fonction originelle : militaire et commerciale. Les deux fleuves, fréquentés de l'époque pré romaine jusque vers la fin du Second Empire, sont aujourd'hui désertés par la navigation⁵⁶⁵.

Montluçon, Nevers et Vierzon disposent, en outre, d'importants massifs forestiers dans leurs alentours dont elles ont su très tôt tirer profit. Nichée au cœur du bocage bourbonnais, Montluçon est ainsi située à moins d'une trentaine de kilomètres au sud de la forêt domaniale de Tronçais. Réparti sur le territoire de dix communes, ce massif forestier, relique d'une politique engagée au XVII^e siècle par Jean-Baptiste Colbert (1619-1683)⁵⁶⁶, l'un des principaux ministres de Louis XIV, s'étend sur près de 11 000 hectares au nord-ouest du département de l'Allier et constitua longtemps l'une des principales ressources du territoire⁵⁶⁷. Nevers se situe quant à elle à proximité des forêts de Poiseux, de Guérigny, des Amognes mais, surtout, en bordure des vastes plateaux boisés des Bertranges qui, avec leurs 7 500 hectares, forment aujourd'hui le second massif forestier producteur de chênes en France, après... la forêt de Tronçais. Exploitée dès l'époque gallo-romaine, celui-ci alimenta durant des siècles en « pisolithes » (un excellent minerai de fer) de nombreuses forges installées dans ses environs⁵⁶⁸, dont les Forges royale de Guérigny, spécialisée dans la production des pièces d'ancres pour la Marine, qui voient le jour au XVII^e siècle. L'énergie de ces établissements était alors fournie par les eaux de la Nièvre et les productions évacuées par la Loire. Vierzon, enfin, dispose, au sein de son périmètre communal, d'un poumon vert de 5 300 hectares (*Figure 20*), dont les premières traces remontent au IX^e siècle⁵⁶⁹, situé dans le prolongement de la forêt de Saint-Laurent (2 000 hectares). À cheval entre la Sologne, le Loir-et-Cher et le Cher, ce

⁵⁶⁴ La croissance de la ville s'est faite d'abord vers le nord, sur le plateau ; aujourd'hui, elle s'effectue dans la plaine de la Loire et la vallée de la Nièvre. De ce fait, ses ponts n'ont cessé d'engendrer des problèmes à la ville de Nevers, tout au long de son histoire. L'existence d'un pont romain, quoique vraisemblable, reste hypothétique. La première mention officielle d'un pont (à péage) date de 1227. Celui-ci fut plusieurs fois détruits, emporté par les crues, puis reconstruits. Les travaux du pont actuel, en grès de Coulandon, flanqué de quatorze arches, furent achevés en 1833.

⁵⁶⁵ Dans un ouvrage collectif consacré à l'histoire de Nevers, Jean-Bernard Charrier (1984), géographe, livre à ce sujet cette précision : « Malgré leur extrême irrégularité, la Loire et l'Allier étaient pourtant navigables et naviguées ; non pas, comme le pensent certains, qu'ils aient écoulé autrefois plus d'eau qu'aujourd'hui, ou que leur régime ait été plus régulier, mais parce que la navigation utilisait des bateaux à fonds plat, et surtout qu'elle était périodique et fort aléatoire ».

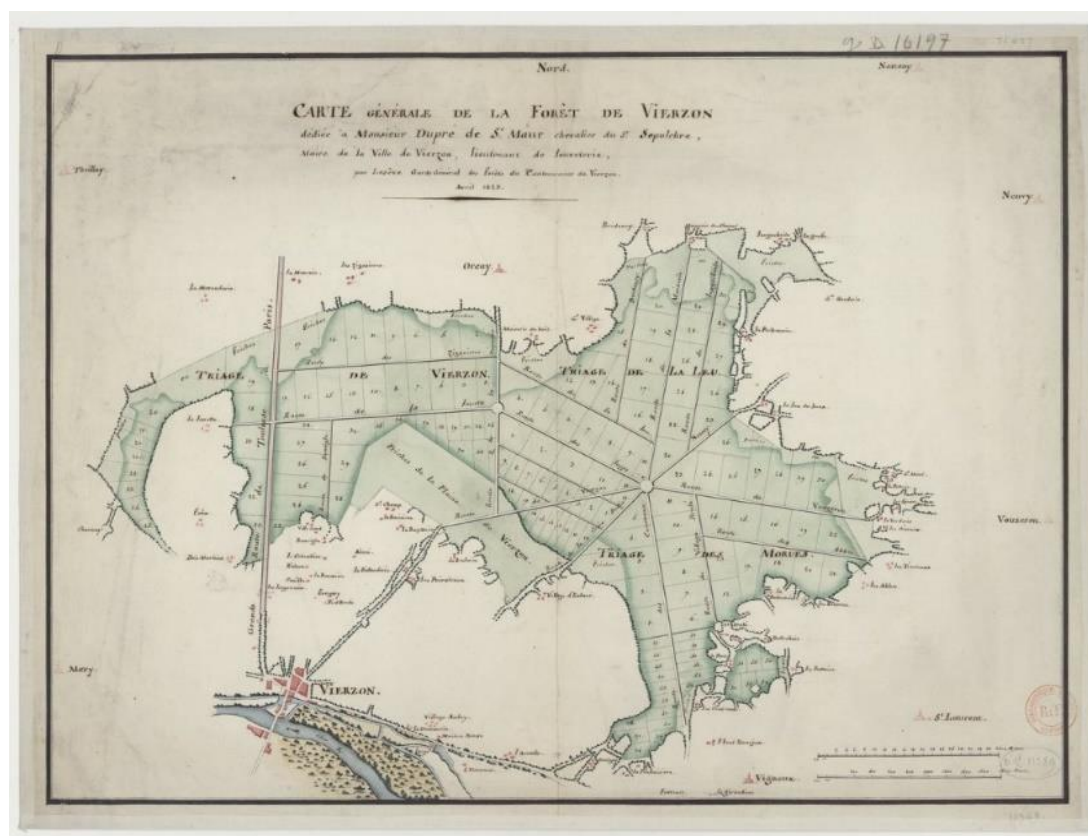
⁵⁶⁶ « Les chênes français, le trésor de Colbert », *Le Monde*, 27 avril 2011.

⁵⁶⁷ Ce fut le cas jusqu'à ce qu'elle soit substituée par la houille au XIX^{ème} siècle.

⁵⁶⁸ « À la veille de la Révolution française, le Nivernais compte une centaine d'exploitations sidérurgiques dont près d'une quarantaine établie dans et sur le pourtour des Bertranges. » Voir : charlois.com (consulté le 21 septembre 2022).

⁵⁶⁹ Elle apparaît en effet dans le recueil d'actes de l'abbaye de Vierzon dès 843.

massif forestier, peuplé de chênes, de pins et de hêtres, est situé sur un plateau dont le sol argileux et sableux s'avère, comme dans les alentours de Montluçon et de Nevers, peu propice à l'agriculture car peu fertile, lourd, humide et difficile à travailler. Il fut, cependant, à l'origine de l'industrialisation de Vierzon : son bois étant utilisé pour alimenter les forges puis les tanneries, les porcelainiers et les verreries (Richer de Forges 1977).



Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Figure 20. Carte générale de la Forêt de Vierzon dédiée à M. Dupré de St. Maure par Lesève (1823)

Montluçon, Nevers et Vierzon sont trois villes de taille relativement comparable, bien que la troisième soit moins importante que les deux premières (Figure 21). Montluçon compte ainsi 34 000 habitants à l'échelle de sa commune-centre, 52 000 à l'échelle de son UU et 79 000 à l'échelle de son AU. Nevers compte 33 000 habitants à l'échelle de sa commune-centre, 59 000 à l'échelle de son UU et 97 000 à l'échelle de son AU. Vierzon, enfin, compte 25 500 habitants à l'échelle de sa commune-centre, 28 500 à l'échelle de son UU et 35 500 à l'échelle de son AU, limitée à l'est par le rayonnement de Bourges située à seulement quelques kilomètres. Entre 1975 et 2018, ces trois villes ont par ailleurs en commun d'avoir perdu une part importante de leur population. Montluçon, Nevers et Vierzon ont ainsi perdu 22 000 (- 39 %), 12 500 (- 27,5 %) et 8 250 (- 24,5 %) habitants à l'échelle de leurs villes-centres et 19 000 (- 26,5 %), 11 700 (- 16,5 %) et 9 000 (- 24 %) habitants à l'échelle de leurs UU.

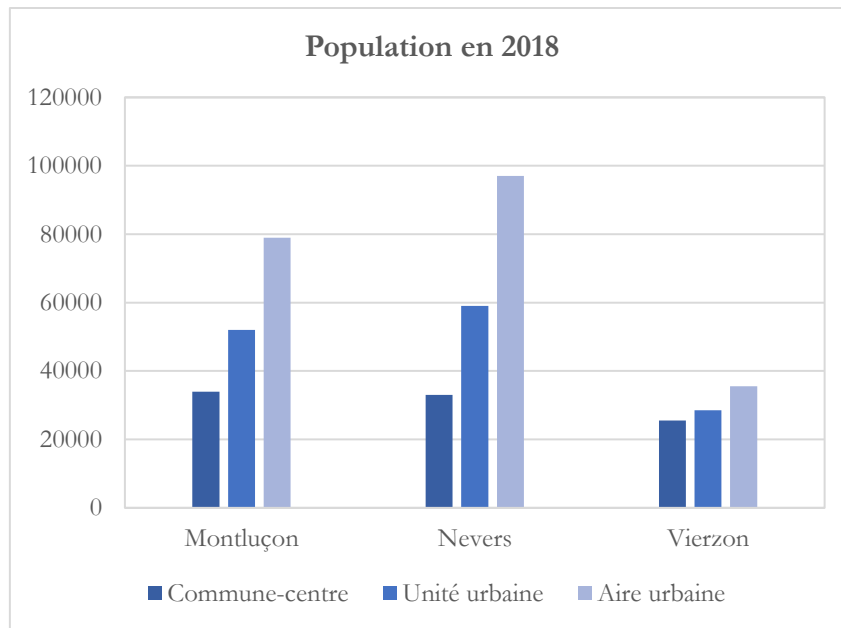


Figure 21. Nombre d'habitants à Montluçon, Nevers et Vierzon (2018). Source : Insee (2018)

Des différences géomorphologiques, administratives, politiques et fonctionnelles

En dépit de ces nombreuses convergences, à la fois géographiques et historiques, ces trois villes présentent des différences de natures géomorphologiques, administratives, fonctionnelles et politiques. Ainsi, Montluçon est située dans une région de bocage au carrefour de plusieurs ensembles géologiques. Elle est bordée au sud et à l'est par la Combraille, un ensemble de collines qui ont limité l'extension de la ville dans ces deux directions (Figure 22). La ville est par ailleurs située à moins de 15 kilomètres au nord-ouest du bassin de Commentry, riche en houille⁵⁷⁰ : une ressource utilisée pour alimenter au XIX^{ème} siècle les entreprises sidérurgiques localisée à Montluçon. À Nevers, le relief est varié et relativement accidenté tandis qu'il est à Vierzon pratiquement inexistant. Jacques Gras, professeur de géographie à Paris, donnera ainsi, en 1960, dans la revue *Noroi*, cette description de la commune : « Traverser Vierzon en venant de l'Est, c'est quitter définitivement les reliefs vigoureux du Sancerrois, écho de la Bourgogne disloquée, pour pénétrer dans l'atonie générale de la France de l'Ouest. A l'Est du Cher les grandes masses orographiques sont posées sur de vastes plates-formes, elles-mêmes profondément disséquées ; à l'Ouest, et particulièrement dans le bassin de la Loire, seule subsiste la ciselure des vallées sous le plateau monotone ».

⁵⁷⁰ Roche sédimentaire riche en carbone qualifié génériquement de « charbon ».

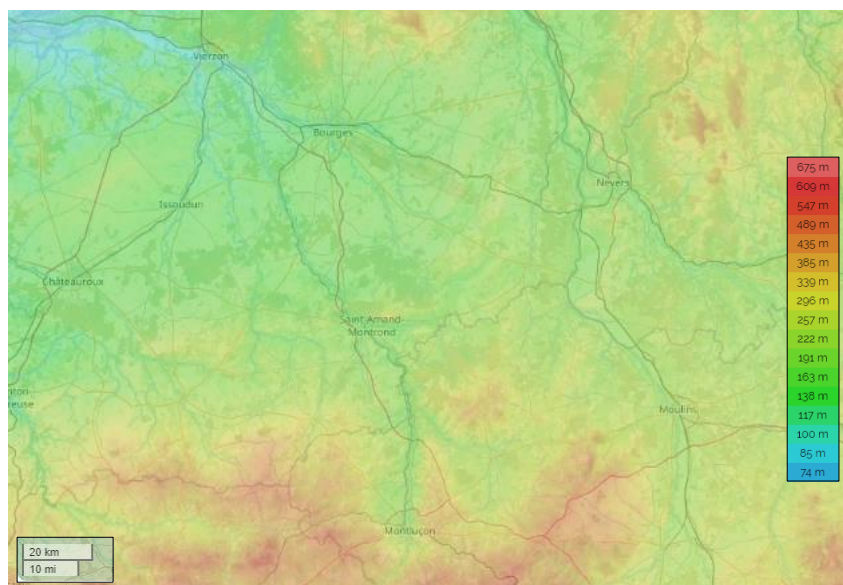


Figure 22. Montluçon, Nevers et Vierzon : des reliefs contrastés ©OpenStreetMap

Sur les plans administratifs et politiques, Montluçon, Nevers et Vierzon appartiennent à des régions et des départements distincts dirigés par des exécutifs aux obédiences partisans différentes. La première est située en région Auvergne-Rhône-Alpes (LR) dans le département de l'Allier (UDI), la seconde en région Bourgogne-Franche-Comté (PS) dans le département de la Nièvre (PS) et la troisième en région Centre-Val de Loire (PS) dans le département du Cher (LR). Montluçon, ville pionnière du socialisme municipal avant de devenir un « fief » du PCF à partir des années 1970, est à droite depuis 2001. Elle est la ville-centre d'une communauté d'agglomérations regroupant 21 communes et 61 000 habitants. Nevers, longtemps considérée comme un laboratoire du socialisme municipal autant que de l'union des gauches, a basculé au centre-droit en 2014 avant que son maire ne rejoigne la majorité présidentielle. Elle est située au cœur d'une communauté d'agglomérations rassemblant 13 communes et 65 500 habitants. Enfin, Vierzon a toujours été administrée par un maire PCF à deux exceptions près. Entre 1947 et 1959 puis entre 1990 et 2008, des coalitions associant le centre-gauche et le centre-droit gouvernent en effet la municipalité. Vierzon est la ville-centre d'une communauté de communes réunissant 16 communes et 39 000 habitants. Ces chiffres masquent, parallèlement, de très grandes inégalités de taille entre ces communes qui n'est pas sans conséquence sur leur développement. La superficie de Vierzon (74,5 km²), municipalité née de la fusion en 1937 de quatre communes⁵⁷¹, est ainsi bien plus importante que celle de Montluçon (20,6 km²) et de Nevers (17,3 km²), raison pour laquelle son centre-ville demeure encore aujourd'hui relativement éclaté.

⁵⁷¹ Vierzon-Villages, Vierzon-Forges, Vierzon-Bourgneuf et Vierzon-Ville.

Les trois villes présentent enfin des différences fonctionnelles notables liées à leurs histoires respectives. Montluçon et Vierzon peuvent ainsi être considérées comme des villes industrielles aux productions diverses allant, historiquement, du machinisme agricole à la porcelaine en passant par le pneumatique, la verrerie ou la sidérurgie. Les deux communes se sont d'ailleurs principalement développées entre le début du XIX^{ème} siècle et le début des années 1970, en même temps que leurs usines, avant de subir violemment les effets de la désindustrialisation dans les décennies suivantes. Bien qu'elle soit entourée de « cités industrielles satellites » (Charrier 1973), à l'image de Fourchambault, Imphy ou Decize, la ville de Nevers est tournée vers le commerce et l'administration. Elle fut également, jusqu'en 1999, une ville militaire de moyenne importance⁵⁷². Contrairement à Montluçon et Vierzon, elle bénéficie du statut de Préfecture, depuis la Révolution française, après avoir été la capitale de la province du Nivernais sous l'Ancien Régime, ce qui lui assure une stature symbolique ainsi que des fonctions territoriales fortes.

Au final, l'analyse comparée de ces trois villes apparaît pertinente à un double titre. Elle peut permettre, d'une part, d'éclairer les effets locaux du « problème des villes moyennes » et, en particulier, de mieux saisir les dynamiques démographique et économique de leurs communes-centres. Elle peut donner à voir, d'autre part, au plus près du terrain et sur le temps long, les stratégies déployées par les pouvoirs publics locaux face aux problématiques qu'ils rencontrent, permettant, ainsi, de questionner le poids des variables partisanes dans la fabrique de la ville.

B. Trois villes moyennes confrontées à une décroissance démographique ancienne et à un vieillissement marqué de leurs populations

Afin d'éclairer au mieux la trajectoire de ces trois communes, j'ai fait le choix de croiser, dans la suite de ce chapitre, deux échelles d'analyse : celle du bassin de vie et celle de l'intercommunalité. La première désigne, d'après l'INSEE, le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Ses contours sont délimités en plusieurs étapes. D'abord, un pôle de services⁵⁷³ accueillant au moins 16 des 31 équipements intermédiaires⁵⁷⁴ est identifié. Puis, des zones d'influence sont ensuite délimitées via le regroupement des communes les plus proches ; la proximité se mesurant en temps de trajet par la route et à heure creuse. « Ainsi, pour

⁵⁷² Elle accueille le 13^e régiment d'infanterie entre 1906 et 1940 puis le 7^e régiment d'artillerie entre 1972 et 1999.

⁵⁷³ Une commune ou une agglomération.

⁵⁷⁴ Par exemple : un commissariat, une gendarmerie, une librairie, un collège, un laboratoire d'analyse médical ou une pharmacie. Pour plus d'information, voir : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=sources/ope-adm-bpe.htm>

chaque commune et pour chaque équipement non présent sur la commune, on détermine la municipalité la plus proche proposant cet équipement, détaille l'INSEE. Les équipements intermédiaires mais aussi les équipements de proximité sont pris en compte »⁵⁷⁵. Son principal intérêt est de décrire des espaces peu denses, « c'est-à-dire les bassins de vie construits sur des unités urbaines de moins de 50 000 habitants »⁵⁷⁶. Ce zonage permet surtout de croiser une réalité vécue, parfois revendiquée, et une réalité d'aménagement, support de l'action publique (Aragau & al. 2018). Il donne à voir également, à Montluçon, Nevers et Vierzon, trois territoires relativement comparables alors que les aires et les unités urbaines des trois villes présentent des profils relativement dissemblables. J'ai tenu, par ailleurs, à faire figurer les communes rattachées aux intercommunalités de ces trois villes pour deux raisons : 1) souligner d'une part le décalage existant entre territoires fonctionnels et territoires administratifs, 2) tenir compte d'autre part des communes avec lesquelles les villes-centres sont amenées à composer dans un contexte de montée en puissance de l'échelon intercommunal (Estèbe 2019).

Un fort repli démographique des villes-centres au profit de leurs périphéries

Depuis le recensement de 1968 qui marque l'apogée démographique de la commune avec 57 800 habitants, Montluçon a vu sa population diminuer considérablement (*Figure 24*). Avec 34 300 habitants en 2019 (- 39 % par rapport à 1968), la municipalité est désormais plus petite qu'au début du siècle dernier. Avant la Première Guerre mondiale, quelques grandes usines sont créées dans l'industrie lourde puis, entre les deux guerres, d'autres entreprises s'implantent à leur tour dans des secteurs divers. La ville est prospère, sa croissance est rapide et régulière. Entre 1954 et 1962, la variation annuelle moyenne de la population, à l'échelle de la commune-centre, est de + 1,6 %.

Dans les années 1960, cependant, la situation évolue. Entre 1962 et 1968, la variation moyenne de la population n'est plus que de + 0,8 % puis celle-ci devient négative entre 1968 et 1975 (- 0,4 %). Alors que la ville est à son plus haut, des délocalisations surviennent sur le territoire dès la fin des années 1960 : des unités de production dans la sidérurgie puis dans le textile sont fermées. Cette situation est aggravée, dans les années 1970, avec le choc pétrolier qui touche fortement le tissu économique local. La seconde génération d'entreprises entre à son tour dans la tourmente et de nombreuses PME et TPE sont contraintes de faire faillite. La croissance urbaine ralentit et l'emploi

⁵⁷⁵ Pour plus d'information, voir : <https://www.insee.fr/fr/information/2115016>

⁵⁷⁶ *Ibid.*

industriel se rétracte. Entre 1975 et 1990, au plus fort de la crise, la commune a vu sa population diminuer de 12 200 habitants (- 21 %) en quinze ans. Après une période de relative accalmie, dans les années 1990 et 2000, la population diminue à nouveau sensiblement depuis 2008⁵⁷⁷ en raison des effets de la crise économique et financière.

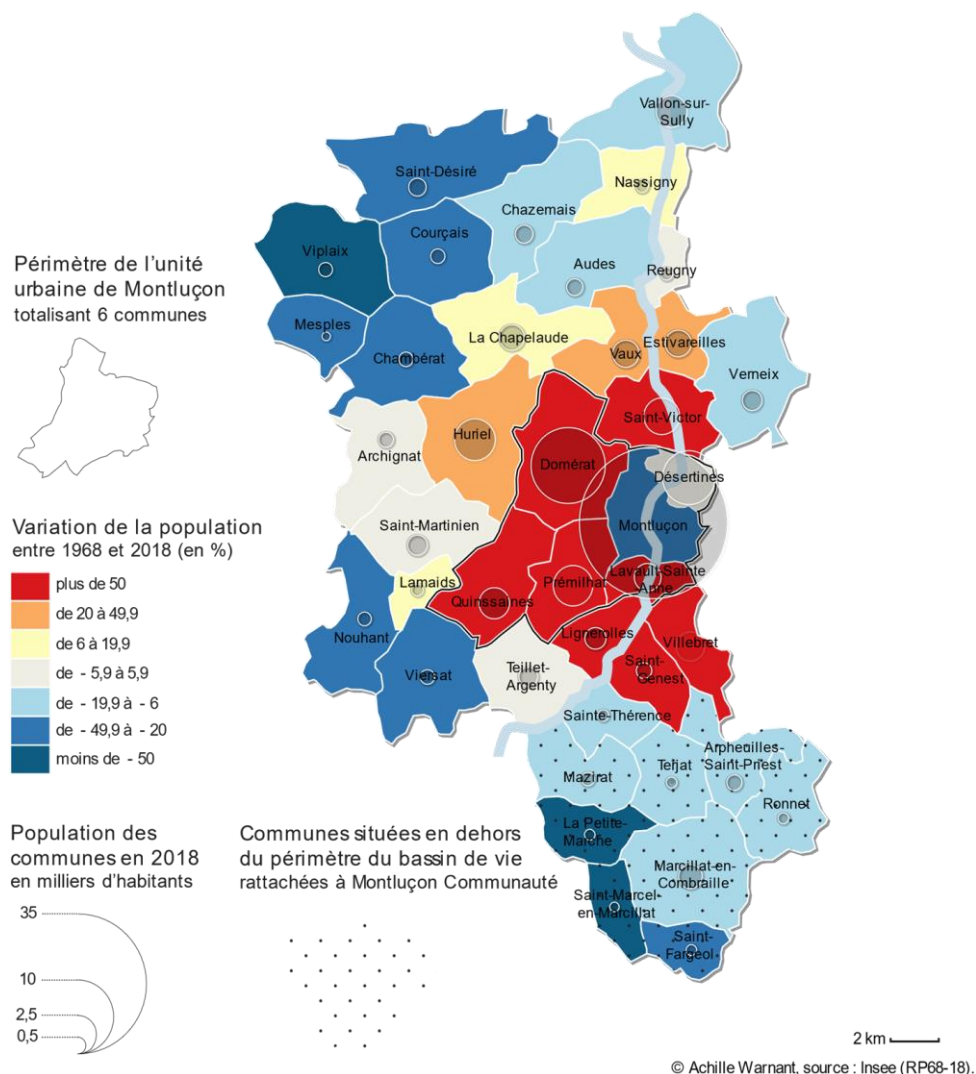


Figure 23. Évolution de la population à Montluçon et dans ses environs (1968-2018).

Considérée à une échelle plus large, les dynamiques démographiques apparaissent cependant très différentes selon le profil des communes étudiées (Figure 23). Alors que la ville-centre est confrontée, depuis 1968, à un repli démographique significatif, ses périphéries directes, profitant d'un phénomène de périurbanisation, ont connu, ces cinq dernières décennies, une croissance relativement soutenue⁵⁷⁸. Ainsi, entre 1968 et 2018, la banlieue de Montluçon⁵⁷⁹ a gagné près de

⁵⁷⁷ Entre 2008 et 2013, la variation annuelle moyenne de la population est de - 0,9 %. Entre 2013 et 2019, celle-ci est de - 1,6 %.

⁵⁷⁸ Villebret (+ 196 %), Quinsaines (+ 136 %), Lavault-Saint-Anne (+ 107 %), Premilhat (+ 105 %), Saint-Victor (+ 82 %), Lignerolles (+ 78 %), Saint-Genest (+ 58 %), Domérat (+ 53 %).

⁵⁷⁹ Banlieue = unité urbaine - commune-centre.

5 500 habitants (+ 42 %) et sa couronne périurbaine et rurale⁵⁸⁰ plus de 3 300 habitants (+ 22 %). Montluçon rassemble aujourd'hui 65 % du total de la population de son unité urbaine contre plus de 80 % en 1968. La ville-centre n'est toutefois pas la seule à avoir perdu des habitants sur la période. Certaines communes rurales isolées et populaires, à l'image de Viplaix (- 52 %), Mesples (- 48 %) ou Nouhant (- 37 %), sont également concernées dans le bassin de vie montluçonnais.

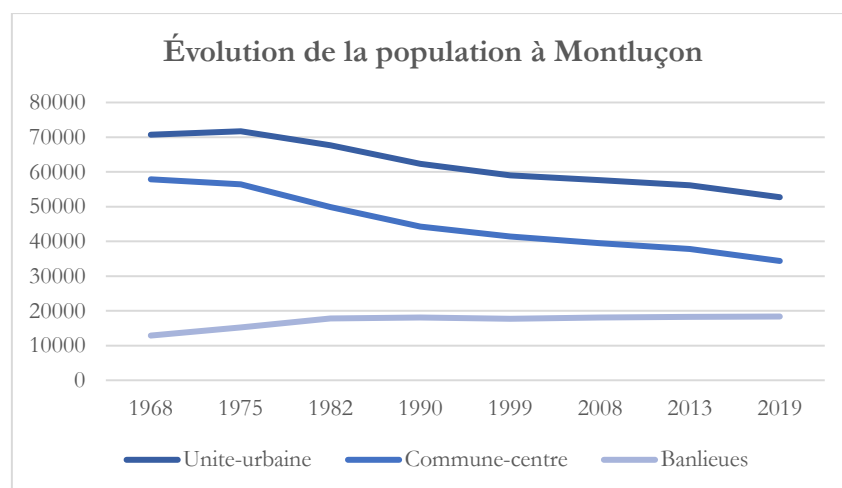


Figure 24. Évolution de la population au sein de l'unité urbaine de Montluçon. Source : Insee RP (1968-2018)

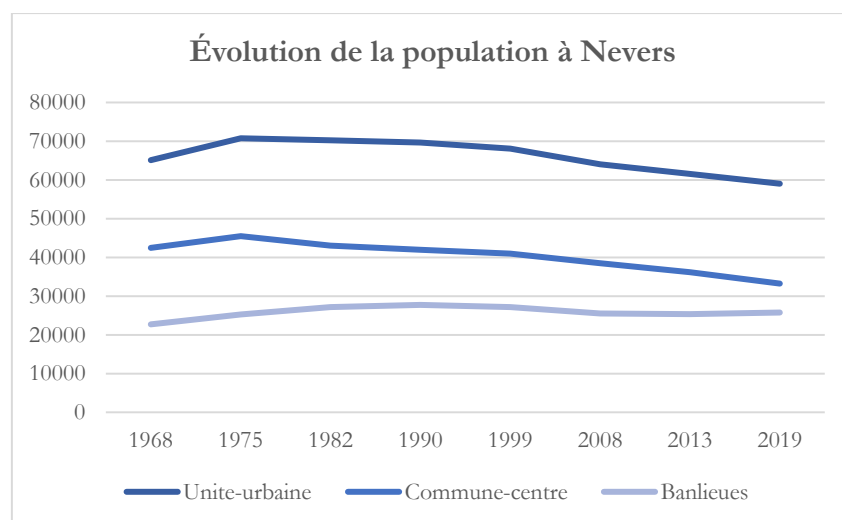


Figure 25. Évolution de la population au sein de l'unité urbaine de Nevers. Source : Insee RP (1968-2018)

Dans les années 1950, Nevers, profitant d'un contexte économique dynamique sur le plan national (Damette et Scheibling 2011), connaît une expansion remarquable qui se traduit par la construction de plusieurs grands ensembles. Si Nevers continue de gagner des habitants entre 1968 et 1975 (+ 7 %)⁵⁸¹, à un rythme toutefois plus lent qu'auparavant⁵⁸², la municipalité connaît depuis

⁵⁸⁰ Couronne périurbaine et rurale = bassin de vie - unité urbaine.

⁵⁸¹ Cette croissance est alors alimentée exclusivement par un solde naturel positif.

⁵⁸² Entre 1968 et 1975, la variation annuelle de la population est de 1 % contre près de 1,5 % entre 1954 et 1968.

cette date une forte déprise démographique en dépit d'un solde naturel resté positif jusqu'en 2013⁵⁸³ (Figure 25). Le choc pétrolier a fragilisé le tissu économique local dans les années 1970 conduisant, durant les décennies suivantes, à la fermeture de plusieurs établissements importants installés à Nevers ou en périphérie (Charrier 1981). Entre 1975 et 2018, Nevers a ainsi perdu près de 12 500 habitants, soit plus du quart de sa population (- 27,5 %). Le phénomène s'est accentué au tournant des années 2000, au moment du départ du 13^e régiment d'artillerie, et plus encore après la crise de 2008 en raison d'un tarissement du solde naturel et d'un solde migratoire de plus en plus défavorable⁵⁸⁴. Entre 1999 et 2013, la variation annuelle moyenne de la population est de - 1,1 % contre - 0,3 % entre 1982 et 1999. Considérée à l'échelle de son unité urbaine, la décroissance est moins marquée mais demeure relativement importante. Entre 1968 et 2018, celle-ci a perdu, au total, près de 11 500 habitants soit 16,5 % de sa population.

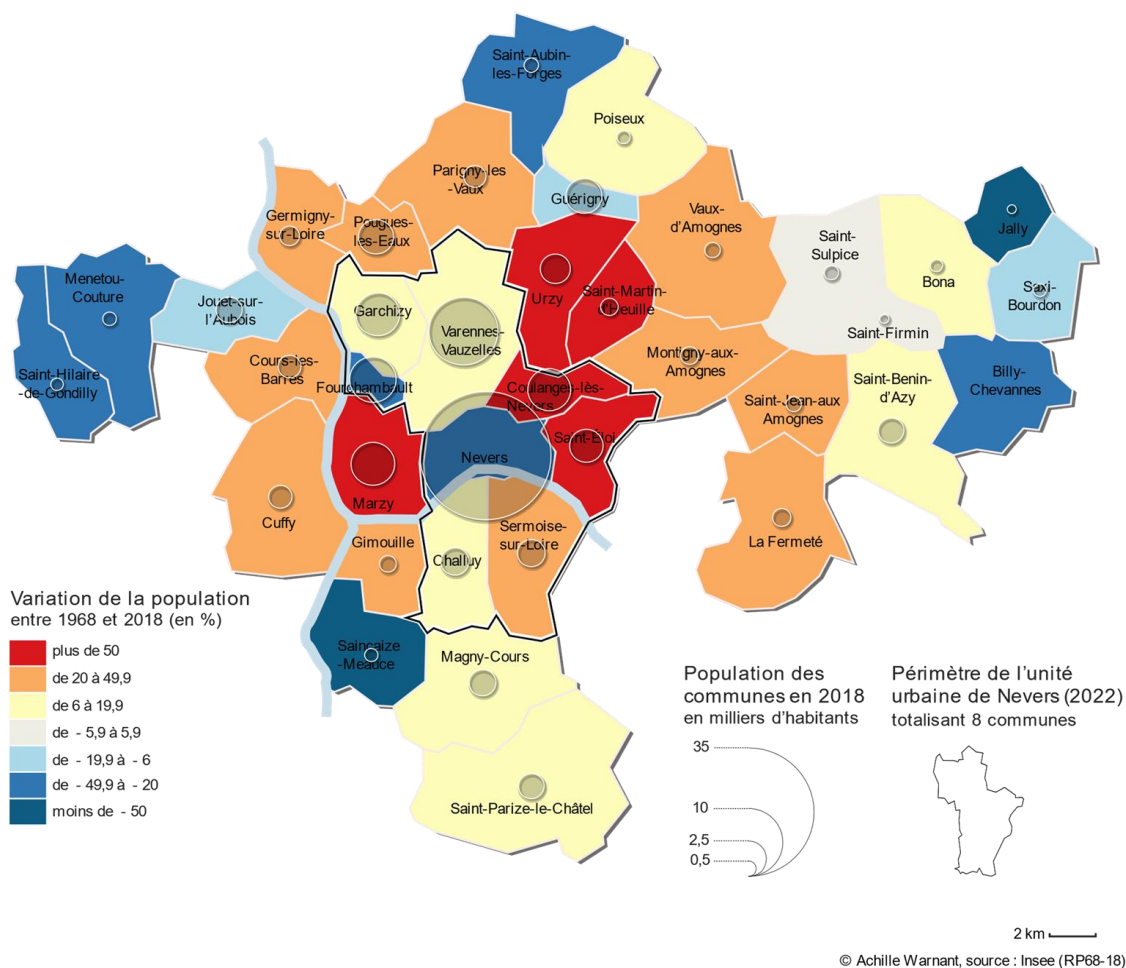


Figure 26. Évolution de la population à Nevers et dans ses environs (1968-2018).

⁵⁸³ Entre 2013 et 2019, la variation annuelle moyenne de la population due au solde naturel est de - 0,2 %.

⁵⁸⁴ La part de la variation annuelle moyenne de la population due au solde naturel passe de 0,4 % entre 1982 et 1987 à 0 % entre 2008 et 2013. En parallèle, la part due au solde apparent des entrées sorties passe de - 0,8 % entre 1982 et 1990 à - 1,5 % entre 2008 et 2013.

Comme à Montluçon, on observe cependant des différences de trajectoires notables entre les communes situées dans l'unité urbaine de Nevers et, à plus forte raison, entre celles situées dans son bassin de vie (*Figure 26*). Entre 1968 et 2018, les communes situées dans la banlieue de Nevers ont ainsi gagné plus de 3000 habitants (+ 13,5 %). À l'exception de Fourchambault (- 35 %), une commune ouvrière et populaire située en bordure de la Loire, toutes ont vu leur population augmenter. Coulanges-lès-Nevers (+ 85 %) et Saint-Eloi (+ 136 %), deux communes résidentielles situées en périphérie directe de Nevers, sont les premières bénéficiaires de ce mouvement. D'autres communes, à l'image de Marzy (+ 150 %), Urzy (+ 50 %) ou Saint-Martin d'Heuille (+ 70 %), pourtant situées en dehors de l'unité urbaine, ont également profité de cette dynamique de périurbanisation. Les communes situées dans la couronne périurbaine et rurale de Nevers ont ainsi gagné, entre 1968 et 2018, plus de 5 500 habitants (+ 27,8 %). La part de la population résidant à Nevers est ainsi passée, durant cette période, de 65 % à 56 % à l'échelle de son unité urbaine et de 49,5 % à 39 % à l'échelle de son bassin de vie.

La trajectoire de Vierzon est relativement similaire à celles de Montluçon et de Nevers (*Figure 28*). Après avoir connu une période de développement rapide entre 1962 et 1968 (+ 7 %), puis une période de développement plus modéré au cours des sept années suivantes (+ 5,7 %), la commune atteint son apogée en 1975 avec 35 700 habitants. Cette dynamique fut enrayée par les effets du choc pétrolier sur le tissu industriel local : la fermeture des deux principaux employeurs privés du territoire et de plusieurs établissements secondaires ayant entraîné, entre 1975 et 1998, la disparition de 4 400 emplois industriels (Aucher 2013). Vierzon a ainsi perdu, entre 1975 et 2018, plus de 10 000 habitants, ce qui représente un peu plus du quart de sa population (- 28,7 %). Au cours de cette période, la décroissance démographique est rapide et régulière⁵⁸⁵ malgré une légère accalmie entre 2008 et 2013 liée à un rééquilibrage conjoncturel du solde migratoire⁵⁸⁶. À l'échelle de son unité urbaine, la dynamique démographique reste récessive mais la baisse de la population est moins importante que dans la seule ville-centre. Entre 1968 et 2018, l'unité urbaine de Vierzon, qui compte désormais 28 700 habitants, a ainsi vu sa population diminuer de 23,3 %.

Comme à Montluçon et Nevers, les communes situées à proximité de Vierzon connaissent des trajectoires bien plus favorables que celle de la ville-centre (*Figure 27*). Méreau (+ 61 %) et Saint-Hilaire-de-Court (+ 55 %), toutes les deux situées dans l'unité urbaine de Vierzon, sont celles qui enregistrent relativement le gain le plus important au cours de cette période. À l'exception de

⁵⁸⁵ Entre 1975 et 1982, la variation annuelle moyenne de la population est de - 0,6 %. Ce taux descend à - 0,7 % entre 1982 et 1990 puis se stabilise à - 0,9 % entre 1990 et 1999 puis entre 1999 et 2008. Entre 2013 et 2019, celui-ci est de - 1 %.

⁵⁸⁶ Entre 2008 et 2013, la variation annuelle moyenne de la population est de - 0,3 % contre - 0,9 % entre 1999 et 2008. La décroissance, au cours de cette période, est entièrement imputable au solde naturel.

Genouilly (+ 53 %), située à quelques kilomètres à l'est de Vierzon, les communes qui enregistrent les hausses les plus significatives sont toutes voisines de la ville-centre : Brinay (+ 50 %), Vignoux-sur-Barangeon (+ 45 %), Orçay (+ 41 %), Saint-Georges-sur-la-Prée (+ 38 %), Vouzeron (+ 25 %), Méry-sur-Cher (+ 21 %), Foëcy (+ 20 %) ⁵⁸⁷. La part de la population résidant à Vierzon est ainsi passée, durant cette période, de 96,5 % à 88,8 % à l'échelle de son unité urbaine et de 67,9 % à 51,2 % à l'échelle de son bassin de vie. Au-delà de cette première couronne, la situation démographique des communes est cependant nettement moins favorable. Ainsi, au sud-est de Vierzon, plusieurs municipalités rurales, populaires, peu denses et relativement isolées enregistrent, entre 1968 et 2018, des baisses significatives de leurs populations à l'image de Fontenay (- 199 %), Luçay-le-Libre (- 192 %) ou Graçay (- 191 %).

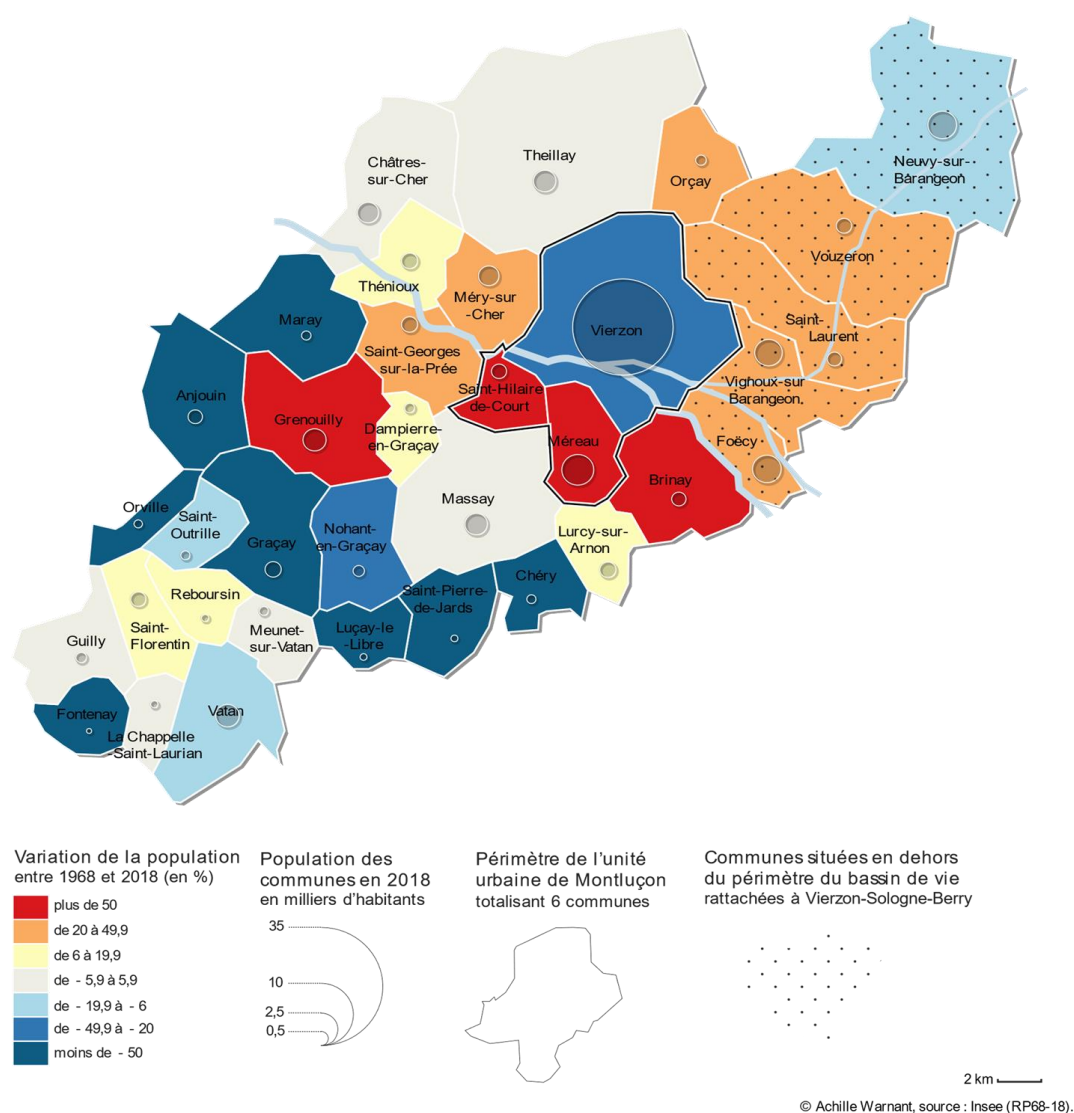


Figure 27. Évolution de la population à Vierzon et dans ses environs (1968-2018).

⁵⁸⁷ À noter que quatre d'entre-elles sont situées en dehors du bassin de vie de Vierzon, en raison de la proximité avec Bourges, mais appartiennent à la même intercommunalité : Foëcy, Vignoux-sur-Barangeon, Saint-Laurent et Vouzeron.

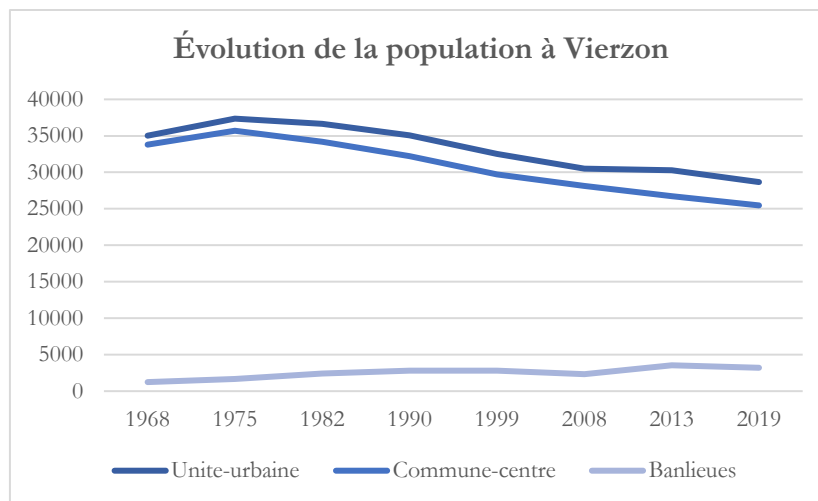


Figure 28. Évolution de la population au sein de l'unité urbaine de Vierzon. Source : Insee RP (1968-2018)

Un vieillissement prononcé de leurs populations depuis les années 1960

La décroissance démographique s'est accompagnée, dans les trois villes, d'un vieillissement important de la population. Si le phénomène est national, la part des personnes âgées de 65 ans ou plus étant en constante augmentation depuis 1968⁵⁸⁸, il est ici accentué en raison des dynamiques démographiques et sociales particulières que connaissent ces territoires. En effet, comme l'observe Mathilde Rudolph (2017), « les départs d'habitants des villes en décroissance concernent principalement des personnes âgées de 20 à 40 ans, créant un déficit de population de ces classes d'âge qui contribue à accélérer le vieillissement de ces territoires. »

À Montluçon (Figure 29), la part des moins de 30 ans dans la population s'est tarie passant de 43 % en 1968 à 28 % en 2018 (- 15 points). À l'inverse, celle des 65 ans ou plus est passée de 13,6 % à 28 % (+ 14,4 points) contre une évolution, au niveau national, de 12 % à 20 % (+ 8 points). Parmi ces individus, il est à noter que les femmes, dont l'espérance de vie est plus élevée que celle des hommes, sont surreprésentées. Elles rassemblent ainsi 57,4 % des 60-74 ans, 69,3 % des 75-89 ans et 73,5 % des 90 ans et plus. Rappelons qu'en France, une femme retraitée sur deux habitant seule vit sous le seuil de pauvreté⁵⁸⁹. Parallèlement à ces évolutions, on observe une augmentation

⁵⁸⁸ La part des personnes âgées de 65 ans ou plus augmente de plus en plus rapidement depuis 1968. Ainsi, entre 1968 et 1982, la valeur du taux d'évolution annuel moyen des personnes âgées de 65 ans ou plus était de 1,1 % contre 1,8 % entre 1990 et 1999 et 2,1 % entre 2008 et 2018.

⁵⁸⁹ Selon l'Insee, 51 % de personnes de 80 ans ou plus vivent seules et près de 79 % de ces personnes seules sont des femmes.

de l'indice de dépendance démographique⁵⁹⁰ de 92 à 117, entre 1968 et 2018, avec une augmentation particulièrement rapide au cours de la dernière période intercensitaire (2013-2018) (+ 17 points). Cela signifie que Montluçon a d'abord perdu des individus en âge de travailler plutôt que des retraités ou des jeunes encore dépendants de leurs parents.

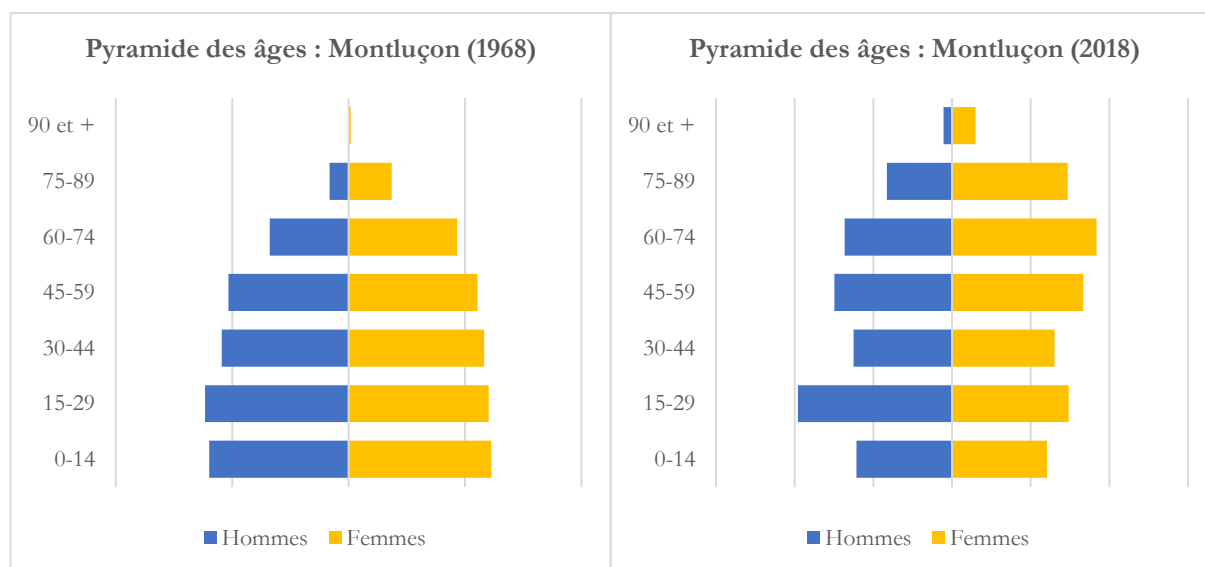


Figure 29. Évolution de la pyramide des âges à Montluçon (1968-2018). Source : Insee RP (1968-2018)

Le vieillissement concerne également les périphéries périurbaines et rurales de Montluçon ainsi que sa banlieue. Les 65 ans et plus représentent ainsi 29,8 % de la population des cinq communes de l'unité urbaine montluçonnaise (hors ville-centre) en 2018, contre 13,5 % en 1968 (+ 16,3 points). Au-delà, le vieillissement est en revanche moins marqué. Les 65 ans et plus représentaient, en 1968, 19,1 % de la population de la couronne périurbaine et rurale de Montluçon contre 23,1 % en 2018 (+ 4 points). Elle qui était nettement plus âgée que la ville-centre en 1968 (+ 5,5 points de 65 ans et plus) est désormais sensiblement plus jeune (- 4,9 points de 65 ans et plus). Dans certaines communes, à l'image de Saint-Thérance (12,8 %), Lamaids (15,2 %) ou Saint-Genest (12 %), la part des 65 ans et plus est même inférieure ou égale à 15 %.

Entre 1968 et 2018, on observe, à Nevers (Figure 30), une dynamique similaire. Les personnes âgées de 65 ans ou plus sont passées de 5 300 en 1968 à 8 500 en 2018 alors même que la municipalité a perdu, au cours de ces cinq décennies, plus de 8 000 habitants. Parmi ces individus, les femmes sont là encore surreprésentées. Elles rassemblent ainsi 57,8 % des 60-74 ans, 65,9 % des 75-89 ans et 72,7 % des 90 ans et plus. Mécaniquement, la part des 65 ans ou plus dans la population a sensiblement progressé. Celle-ci est passée de 12,7 % en 1968 à 25,6 % en 2018 (+

⁵⁹⁰ Ce taux est calculé en rapportant la part des moins de 20 ans et celle des 60 ans à plus à la population en âge de travailler (20 à 59 ans). Lorsqu'il y a davantage de jeunes et seniors que de personnes en âge de travailler celui-ci est supérieur à 100. Il est alors considéré comme étant défavorable.

12,9 points) tandis que celle des moins de 30 ans est en forte baisse : de 45 % en 1968 à 34 % en 2018 (- 11 points). À Nevers, comme à Montluçon, l'indice de dépendance démographique connaît par ailleurs une forte hausse passant de 96 en 1968 à 117 en 2018 (+ 21 points)⁵⁹¹ : les jeunes et les seniors étant désormais plus nombreux que les personnes en âge de travailler.

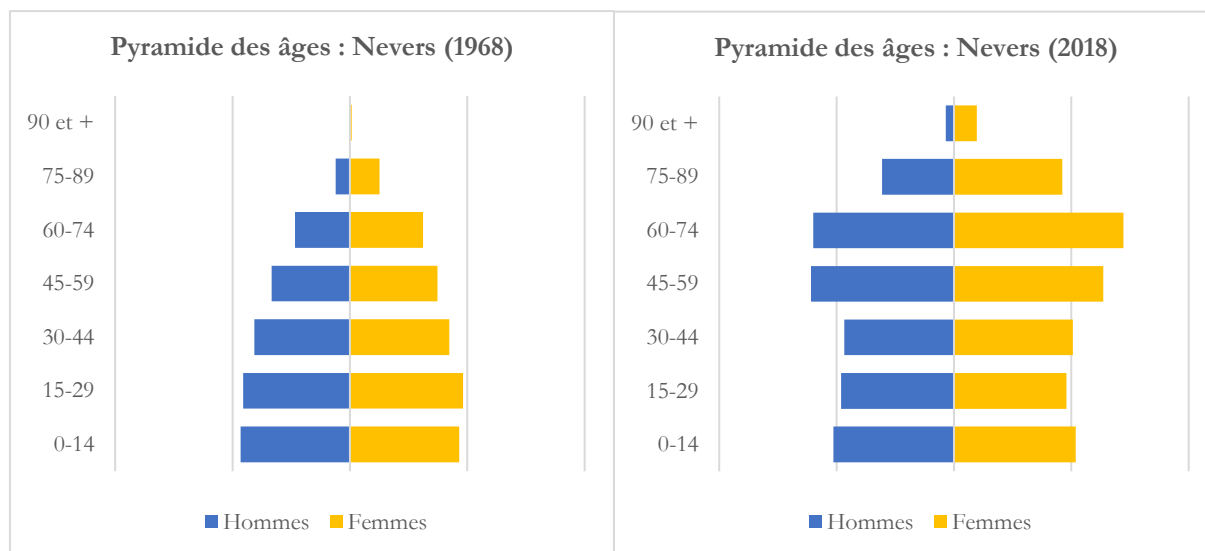


Figure 30. Évolution de la pyramide des âges à Nevers (1968-2018). Source : Insee RP (1968-2018)

La commune-centre n'est pas la seule concernée par ce phénomène. Contrairement à ce que l'on observe dans le cas de Montluçon, la banlieue de Nevers a connu sur cette période un vieillissement plus marqué encore de sa population. En 2018, les 65 ans et plus représentent ainsi 25,9 % de la population contre 10,3 % en 1968 (+ 15,6 points) avec toutefois de fortes inégalités entre les communes. Les 65 ans et plus représentent ainsi 30,3 % de la population à Varennes-Vauzelles contre seulement 17,9 % à Sermoise-sur-Loire. Au-delà, les communes situées dans la couronne périurbaine et rurale de Nevers connaissent elles-aussi un phénomène de vieillissement mais comme à Montluçon celui-ci est relativement limité. Les 65 ans et plus représentaient ainsi 17,7 % de leurs habitants en 1968 contre 22,4 % en 2018 (+ 4,7) avec toutefois des écarts là-aussi significatifs d'une commune à l'autre allant de 6,6 % à Gimouille, une commune périurbaine située à quelques kilomètres au sud de Nevers, à 31,7 % à Bona, une commune rurale enclavée.

Entre 1968 et 2018, Vierzon connaît une trajectoire relativement proche de celles de Montluçon et de Nevers comme en témoigne l'évolution de la pyramide des âges de la commune entre ces deux dates (Figure 31). Les personnes âgées de 65 ans ou plus sont plus nombreuses en 2018 qu'en 1968 (+ 2 800) alors que la commune a perdu environ un quart de sa population. La part des 65 ans ou plus est ainsi passée de 13,2 % en 1968 à 27,9 % en 2018 (+ 14,7 points) alors que celle des

⁵⁹¹ Cette augmentation est tout aussi sensible à l'échelle de l'unité urbaine : 100 en 1968 contre 121 en 2018.

moins de 30 ans est tombée à 31 % en 2018 contre 45,8 % en 1968 (- 14,8 points). Le taux de dépendance économique déjà élevé en 1968 (107) atteint désormais des records (128), après un léger mieux dans les années 1980⁵⁹². Plus encore qu'à Montluçon et Nevers, ce vieillissement s'accompagne d'une féminisation de la population. Ainsi, les hommes qui représentaient 51 % de la population en 1968 n'en représentent plus que 44,4 % en 2018 (- 6,6 points). Les femmes rassemblent, par ailleurs, 54,7 % des 60-74 ans, 72,3 % des 75-89 ans et 73,4 % des 90 ans et plus.

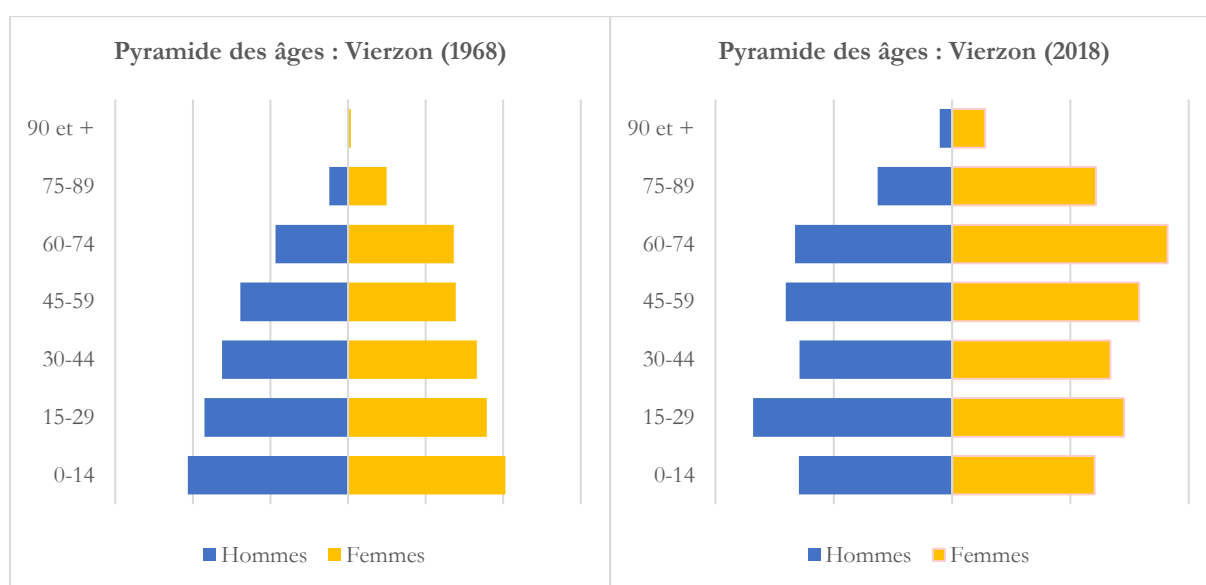


Figure 31. Évolution de la pyramide des âges à Vierzon (1968-2018). Source : Insee RP (1968-2018)

Sans surprise, le vieillissement de la population concerne aussi la banlieue de Vierzon. Les 65 ans et plus représentaient 10,3 % de sa population en 1968 contre 24 % en 2018 (+ 13,7 points). Celle-ci s'élève même à 29,3 % à Saint-Hilaire-de-Court, l'une des trois communes composant l'unité urbaine de Vierzon. Les communes situées dans la couronne périurbaine et rurale connaissent également de telles dynamiques mais celles-ci, comme on l'observe à Montluçon et Nevers, sont moins marquées que dans la ville-centre. Les 65 ans et plus représentaient ainsi 19 % de la population en 1968 contre 25 % en 2018 (+ 6 points). Ces moyennes masquent cependant à nouveau de profonds écarts entre communes. Certaines municipalités en décroissance, rurales et populaires, situées au sud-ouest de Vierzon, accueillent ainsi une part très importante de personnes âgées de 65 ans ou plus à l'image de Fontenay (64,3 %) ou de Saint-Pierre-de-Jard (42,9 %) contrairement à d'autres, situées en périphérie directe de Vierzon, comme Saint-Laurent (9,7 %) ou Vouzeron (14,5 %).

⁵⁹² En 1975, ce taux est de 100, soit de 7 points inférieurs à celui enregistré en 1968. Il descend à 97 en 1982 avant de remonter progressivement à partir des années 1990.

C. Trois territoires en proie à la paupérisation de leurs populations

À Montluçon, Nevers et Vierzon, ce double processus de décroissance démographique et de vieillissement marqué de la population n'est pas sans conséquence d'un point de vue social. En effet, comme ont pu le montrer Nicolas Cauchi-Duval, Vincent Béal et Max Rousseau (2015) ou Mathilde Rudolph (2017) dans leurs travaux respectifs sur les villes en décroissance, celui-ci s'avère « socialement sélectif ». Il favorise, d'un côté, le maintien des populations ouvrières et employées et limite, de l'autre, l'arrivée des cadres, artisans, chefs d'entreprises et professions intellectuelles supérieures. Les trois villes sont confrontées, dans ce contexte, à un processus de paupérisation de leurs habitants qui ne touche pas toujours cependant leurs périphéries périurbaines et rurales.

Une évolution défavorable de la composition sociale de ces territoires

Au cours des cinq dernières décennies, la composition sociale des communes-centres des villes moyennes et de leurs banlieues ont suivi les mêmes tendances qu'au niveau national sur fond de tertiarisation de l'économie : diminution de la part des agriculteurs, des artisans, commerçants, chefs d'entreprise et des ouvriers, et augmentation des cadres et professions intellectuelles supérieures, des professions intermédiaires et des employés. Néanmoins, comme l'observent Nicolas Cauchi-Duval, Vincent Béal et Max Rousseau (2015), « le rythme de ces transformations diffère entre communes décroissantes et communes à la population croissante, contribuant à accentuer les disparités initiales entre ces deux types de communes ». Ces auteurs font ainsi remarquer que « les cadres et les professions intellectuelles supérieures, déjà légèrement sous-représentés en 1968 dans les communes en décroissance, le sont de plus en plus au fil des recensements ; de telle sorte qu'en 2008 les cadres représentent près de 25 % des actifs de 25 à 54 ans vivant dans des villes centrales dont la population augmente alors qu'ils n'en constituent que 12 % dans les villes décroissantes ». À l'inverse, ajoutent-ils, « la population ouvrière qui partout décline reste proportionnellement plus importante dans les communes décroissantes ». De manière proche, les sociologues Elie Guérait et Virginie Piguët (2022), ont pu montrer que les « villes moyennes en déclin » se caractérisent, aujourd'hui, par « une forte surreprésentation des ouvriers, des chômeurs dans la population active » tandis que « les professions intermédiaires et les cadres sont sous-représentés ».

Un tel mouvement est observable à Montluçon et Vierzon. En 1968, les ouvriers sont largement surreprésentés. Ils rassemblent ainsi 42,5 % de la population à Montluçon et 46,5 % à Vierzon, soit 5,1 et 9,1 points de plus que la moyenne nationale. À l’opposé, les cadres et professions intellectuelles supérieures sont légèrement sous-représentés. Ils rassemblent ainsi 6,2 % de la population à Montluçon et 4,6 % à Vierzon, soit 0,2 et 1,8 points en dessous de la moyenne nationale. Entre 1968 et 2018, le nombre d’ouvriers évolue négativement. Celui-ci passe de 6 488 à 1 805 (- 72 %) à Montluçon et de 3 900 à 1 828 (- 46,9 %) à Vierzon. Pourtant, les ouvriers restent surreprésentés dans les deux villes : 34,5 % à Vierzon et 26 % à Montluçon contre 20,8 % à l’échelle nationale. À l’inverse, alors que leur part dans la population progresse sensiblement entre 1968 et 2018, les cadres et les professions intellectuelles supérieures restent sous-représentés : 11,2 % à Montluçon et 7,6 % à Vierzon contre 18,1 % au niveau national⁵⁹³. La dynamique est plus marquée encore dans les communes situées en périphérie des deux municipalités. Ainsi, en dehors de la ville-centre, l’unité urbaine de Montluçon comptait, en 1968, 51 % d’ouvriers contre 23 % en 2018 (- 28 points). La chute est proche dans la banlieue de Vierzon où la part des ouvriers est passée de 43,5 % en 1968 à 23,5 % en 2018 (- 20 points). Les écarts demeurent cependant importants entre communes : de 21,2 % à Méreau à 36,1 % à Saint-Hilaire-de-Court. En dehors de l’unité urbaine, la part des ouvriers est également en forte baisse dans le bassin de vie de Montluçon (- 20,9 points) comme dans celui de Vierzon (- 23,5 points).

À Nevers, la situation diffère en raison du profil moins industriel de la commune. En 1968, la part des ouvriers, rapportée à la population, est ainsi moins élevée dans la préfecture de la Nièvre qu’au niveau national (32 % contre 37,4 %). En revanche, la municipalité compte alors, en raison des fonctions administratives qui sont les siennes, davantage de cadres (8,2 % contre 6,4 %), de professions intermédiaires (18,5 % contre 14,2) et d’employés (31,7 % contre 20,7 %). A priori moins exposée aux effets de la désindustrialisation que Montluçon et Vierzon, Nevers a elle-aussi connu de profondes transformations sociales, qui témoignent de la fragilisation du territoire. La municipalité compte désormais davantage d’ouvriers qu’au niveau national (24,2% contre 20,8 %) mais moins de cadres (14,1 % contre 18,1 %), de professions intermédiaires (25,4 % contre 26,4 %) et d’employés (30,9 % contre 27,3 %). Cette évolution tient, notamment, aux transferts de certaines « fonctions stratégiques » (Julien & Pumain 1996) vers Dijon ou Paris liés à la réorganisation des grandes entreprises et administrations.

⁵⁹³ La part des cadres et des professions intellectuelles supérieures, en 2018, est inférieure de 38,1 % à Montluçon et de 58 % à Vierzon. En 1968, cette part était inférieure de seulement 3 % à Montluçon et de 24 % à Vierzon. En la matière, les écarts entre ces deux villes et le reste du pays se sont donc creusés depuis 1968.

Ces mutations concernent également la périphérie de Nevers. Ainsi, on observe une uniformisation de la composition sociale de la ville-centre et de sa banlieue. En 1968, cette dernière, avec 46 % d'ouvriers, apparaît bien plus industrielle que son cœur d'agglomération (+ 14 points) et que la moyenne nationale (+ 8,6 points). Fortement touchée par la désindustrialisation, celle-ci ne compte plus, en 2018, que 25 % d'ouvriers soit 4,2 points de plus qu'au niveau national et 0,8 points de plus que dans la ville-centre. Les agriculteurs, certes déjà minoritaires en 1968 avec 2,7 % de la population, ont pratiquement disparus en 2018 (- 2 points) tandis qu'à l'inverse, la part des cadres et professions intellectuelles supérieures dans la population est en très nette augmentation : 3,4 % en 1968 contre 10 % en 2018 (+ 6,6 points). Cette homogénéisation est également vraie à une échelle plus large : celle du bassin de vie. Les communes de la couronne périurbaine et rurale de Nevers comptaient ainsi 16,9 % d'ouvriers en 1968 (- 15,1 points par rapport à la ville-centre) contre 24,6 % en 2018 (+ 0,4 points par rapport à la ville-centre). Peu élevée en 1968 (2,3 %), la part des cadres et des professions intellectuelles supérieures est désormais proche de celle observée dans la ville-centre (11,7 %). Les écarts entre communes demeurent cependant importants au sein du bassin de vie. Ainsi, en 2018, la part des ouvriers dépasse les 30 % dans une dizaine de communes parmi lesquelles figurent Jouet-sur-l'Aubois, Billy-Chevannes ou Saint-Sulpice alors que cette part est inférieure à 15 % dans d'autres communes, à l'image de Saxi-Bourdon ou de Saint-Parize-le-Châtel. De la même manière, la part des cadres et des professions intellectuelles dépasse les 15 % à Saint-Hilaire-de-Gondilly, Bona ou Saint-Aubin-les-Forges alors que dans certaines communes cette proportion est nulle (Jailly, Poiseux, Saint-Firmin).

Des communes-centres fragilisées, des périphéries périurbaines et rurales mieux loties

La décroissance démographique, dans ces trois territoires, s'accompagne par ailleurs d'un phénomène de paupérisation. Ainsi, à Montluçon, Nevers et Vierzon, le niveau de vie des personnes, qui correspond au revenu disponible d'un ménage divisé par le nombre d'« unités de consommation », est nettement inférieure à la moyenne nationale. Considéré à l'échelle de leurs bassins de vie, celui-ci est de 19 700 € annuels à Montluçon, de 20 500 € à Nevers et de 18 800 € à Vierzon contre 22 000 € dans l'ensemble du pays, soit un différentiel compris entre - 6,8 % et - 14,5 %. La situation est cependant localement très différente d'une commune à l'autre. Les villes-centres semblent à ces titres davantage fragilisés que leurs périphéries périurbaines et rurales.

À Montluçon (*Figure 32*), le niveau de vie des personnes est de 18 900 € annuels, soit 800 € de moins qu'à l'échelle de son bassin de vie et 1 200 € de moins qu'à celle de son unité urbaine. Les

communes les mieux loties du territoire sont toutes situées – à l’exception de Reugny – à proximité directe de Vierzon. C’est le cas de Prémilhat, Saint-Victor ou de Villebret, trois communes ayant connu une forte croissance démographique depuis 1968 et dans lesquelles l’habitat pavillonnaire domine, où le revenu médian oscille entre 23 000 et 24 000 € annuels. D’autres municipalités, à l’image de Quinssaines, Saint-Genest ou Lavault-Sainte-Anne, situées un peu plus à l’écart, au sud et à l’est de Montluçon, semblent également bien loties. Le revenu médian des personnes y est plus élevé qu’au niveau national. À l’inverse, certaines communes rurales, relativement isolées, à l’image d’Archignat, Mesples ou Viersat, sont dans une situation moins favorable encore que la ville centre. Le revenu médian oscille ici entre 16 000 et 17 000 € annuels, soit très en deçà de la moyenne nationale.

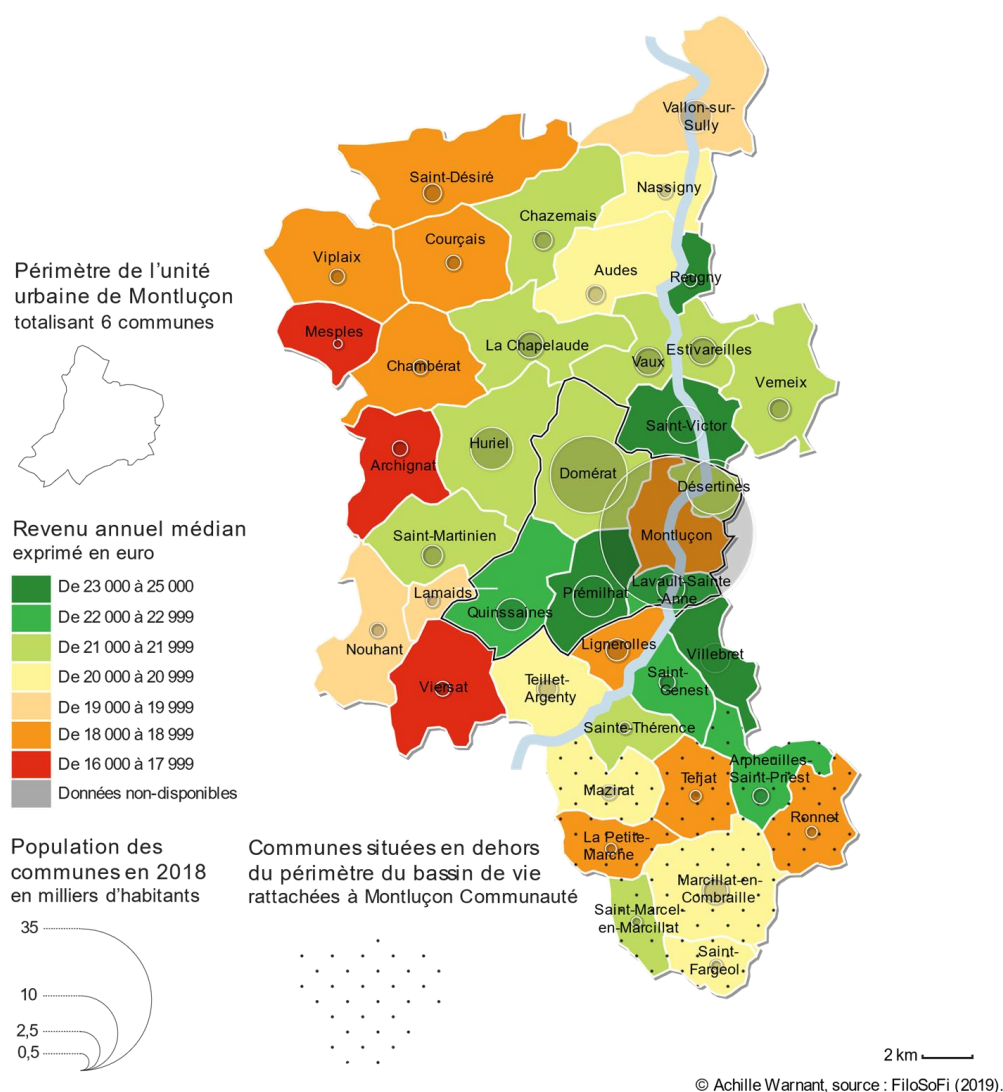


Figure 32. Niveau de vie à Montluçon et dans ses environs (2018).

À Nevers (Figure 33), la géographie locale des revenus est relativement proche bien que, dans l’ensemble, la situation du territoire soit légèrement plus favorable. Le revenu médian, au sein de la

ville-centre, est de 19 200 € annuels, soit 1 000 € de plus qu'à Montluçon mais 1 800 € de moins qu'à l'échelle nationale. La préfecture de la Nièvre apparaît ainsi, à l'aune de ce critère, comme étant l'une des municipalités les plus populaires de son bassin de vie après Billy-Chevannes (19 150 €), Saincaize-Meauce (19 150 €) et Fourchambault (17 950 €). Cette situation tient notamment à une fiscalité locale défavorable à la ville-centre⁵⁹⁴ et à un décalage probable entre l'offre de logements sur ces communes et les aspirations des classes moyennes et supérieures. Avec respectivement 66,5 % et 53 % d'appartements, Fourchambault et Nevers sont ainsi les deux seules communes du bassin de vie dans lesquelles la part de l'habitat collectif est plus élevée que la part de l'habitat individuel. Elles présentent par ailleurs des densités de population très nettement supérieures à celle des communes alentours : 900 hab/km² à Fourchambault, 1 900 hab/km² à Nevers contre 400 hab/km² dans l'unité urbaine.

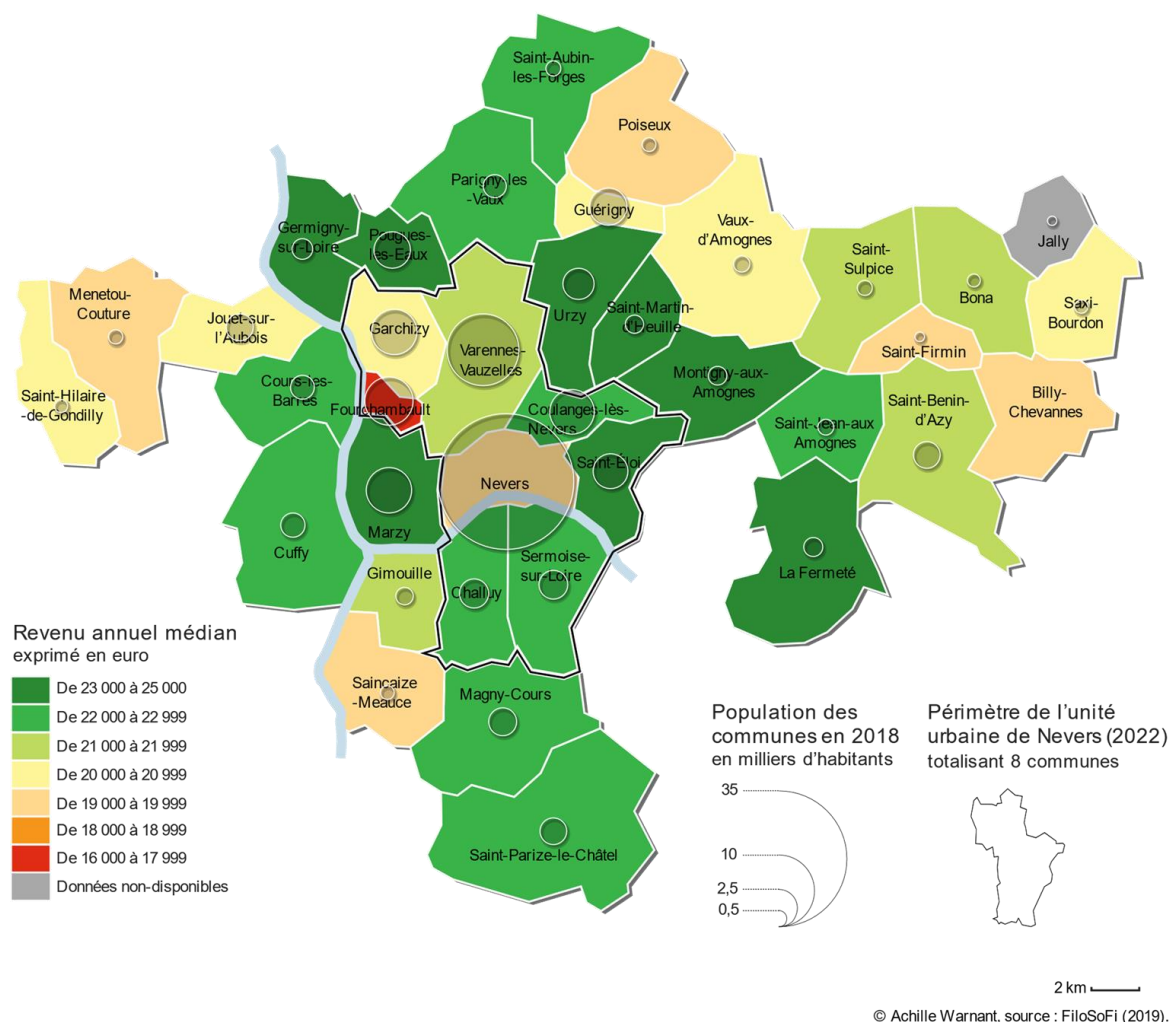


Figure 33. Niveau de vie à Nevers et dans ses environs (2018).

⁵⁹⁴ A Montluçon, Nevers et Vierzon le taux de la *taxe d'habitation* (TH) et de la *taxe foncière sur les propriétés-bâties* (TFPB), ainsi que les bases sur lesquelles ils sont assis, sont nettement plus élevés dans les villes-centres que dans leurs périphéries périurbaines et rurales. Nous aurons l'occasion d'y revenir plus en détails dans le chapitre 6.

Si les communes rurales isolées situées à l'est et à l'ouest de Nevers, à l'image de Saxi-Bourdon, Saint-Firmin ou Saint-Hilaire-de-Gondilly, présentent également des signes de vulnérabilités sociales, les communes périurbaines et rurales situées à proximité de la ville-centre s'en sortent nettement mieux. Le revenu médian est supérieur à la moyenne nationale dans près de la moitié des municipalités rattachées au bassin de vie de Nevers (18/37). Dans une dizaine de communes, celui-ci dépasse les 23 000 € annuels et dans trois d'entre-elles les 24 000 € (Saint-Eloi, Saint-Martin-d'Heuille et Marzy).

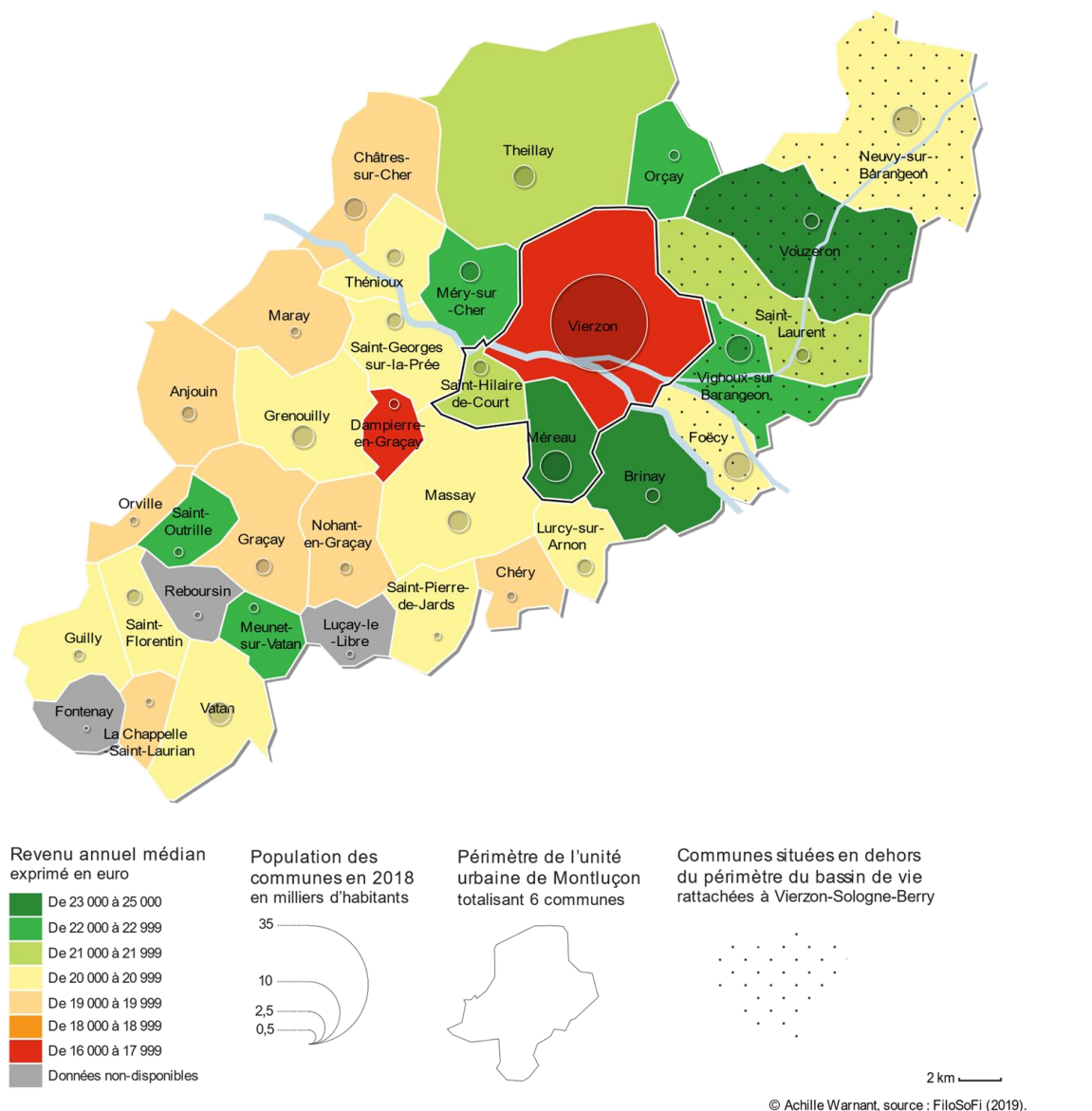


Figure 34. Niveau de vie à Vierzon et dans ses environs (2018).

À Vierzon (Figure 34), les inégalités locales sont encore plus marquées qu'à Montluçon et Nevers. Avec un revenu médian de 17 200 € annuels, la ville-centre est de loin la commune la plus pauvre de son bassin de vie. Le niveau de vie des vierzonnois est ainsi de 21,8 % inférieur à celui de la moyenne des français. À l'ouest et au sud de Vierzon, d'autres communes sont également dans des

situations précaires. Le revenu médian des ménages est inférieur à 20 000 € annuels dans plus d'un tiers des communes du bassin de vie (10/29), à l'image de Dampierre-en-Graçay, Maray, Anjouin ou Chéry. Les communes situées en banlieue ou en périphérie directe de Vierzon semblent mieux loties. Le revenu médian des ménages oscille entre 21 400 € annuels à Saint-Hilaire-de-Court et 24 900 € annuels à Vouzeron.

Au total, Montluçon, Nevers et Vierzon constituent bien trois cas emblématiques du « problème des villes moyennes » qui nous rappellent que celui-ci se pose très différemment selon l'échelle considérée. Dans les trois bassins de vie étudiés, les effets de la décroissance urbaine, considérés sur le temps long (1968-2018), semblent davantage concerner les villes-centres que leurs périphéries périurbaines et rurales. Ainsi, Montluçon, Nevers et Vierzon concentrent toutes les trois l'essentiel des baisses de population observées, durant les cinq dernières décennies, au sein de leurs bassins de vie respectifs. En outre, les habitants des trois municipalités sont à présent plus pauvres, en moyenne, que ceux résidant dans les communes avoisinantes ce qui n'était pas le cas en 1968. Les ouvriers et les employés sont désormais surreprésentés, à l'inverse des cadres, professions intellectuelles supérieures, artisans, commerçants et chefs d'entreprises. Ainsi, le « problème des villes moyennes » renvoie localement à une géographie bien particulière : en touchant d'abord les communes-centres, la décroissance urbaine engendre ici « une inversion du "modèle [classique] de ségrégation centre-périphérie" », selon lequel le dynamisme d'une commune est lié à sa proximité au centre d'une agglomération (Guéraud & Piguet 2022).

IV. Conclusion du chapitre

Ce chapitre avait pour vocation d'interroger les caractéristiques et les géographies du « problème des villes moyennes » à distance des représentations qui lui sont généralement accolées dans les champs médiatique et politique. Il cherchait également à rendre compte, en mobilisant les travaux présentés en amont de ce chapitre, de la difficulté qu'il y a à vouloir définir et délimiter précisément les contours de cet « espace urbain ordinaire » (Gaudin 2013) qu'est la ville moyenne. Instable dans le temps et d'une aire culturelle à l'autre, la notion, on l'a vu, fait ainsi l'objet d'un flottement sémantique constant et semble, de ce fait, condamnée à demeurer incertaine et insatisfaisante. Autrement dit, la ville moyenne reste un mystère. Une entrée par la taille, les fonctions et les représentations permet toutefois, je l'ai souligné, de définir à grands traits la catégorie. La ville

moyenne compterait alors entre 20 000 et 100 000 ou 200 000 habitants à l'échelle de son unité ou de son aire urbaine. À l'écart des métropoles, elle aurait historiquement une fonction de structuration du territoire, de commandement et d'échange. On lui attribue en outre, depuis les années 1970, une fonction de relais de développement entre les métropoles régionales d'un côté, et les communes périurbaines et rurales qui l'environnent de l'autre. Ville-accueil pour les uns, ville-étape pour les autres, la ville moyenne joue des rôles différents selon les catégories sociales auxquelles elle s'adresse. Cité « à taille humaine » où « il fait bon vivre » (GRVM 1982), elle véhicule une image affective et flatteuse, façonnée à l'origine par les pouvoirs publics avant d'être diffusée au-delà, ce qui compte désormais autant, sinon davantage que ses caractéristiques réelles. La ville moyenne est ainsi on l'a vu une *notion-époque*, marquée par la politique d'aménagement du territoire et relayée par les pouvoirs locaux, une *notion-carrefour* construite et façonnée à la croisée des champs médiatique, politique, institutionnel et scientifique, à cheval, par ailleurs, entre plusieurs disciplines, mais aussi et peut-être surtout une *notion-identité* mobilisée afin de légitimer des discours et des actions de politiques publiques.

Ainsi définie, la ville moyenne apparaît pour ce qu'elle est : « un ensemble à géométrie variable » (Guéraud & Piguet 2022) dont les frontières varient au gré du temps, des auteurs et des sujets traités. Conscient de ses limites, inhérentes à toutes tentatives de définition de la catégorie, j'ai néanmoins choisi de retenir, dans le cadre de ce travail, un échantillon de 140 villes de 20 000 à 100 000 habitants (à l'échelle de l'UU) localisées en France hexagonale et en dehors d'une aire métropolitaine. Celui-ci m'a d'abord permis de souligner, dans la lignée de travaux récents, la très grande diversité des villes moyennes. Il m'a permis ensuite d'isoler, à l'aide d'un indicateur synthétique d'intensité de la décroissance urbaine, celles qui, parmi ces villes, apparaissent comme étant les plus fragilisées, me donnant ainsi un aperçu - ni exclusif, ni exhaustif - de la géographie du problème qui est leur est associé. Une géographie qui, comme nous l'avons vu, ne correspond que très partiellement à la géographie médiatique et politique du problème. En changeant d'échelle d'analyse, ce chapitre entendait également rendre compte des effets locaux du phénomène via la présentation de trois cas d'étude originaux qui figurent parmi les villes les plus en difficulté d'après le classement que j'ai proposé : Montluçon, Nevers et Vierzon. L'étude, entre 1968 et 2018, de ces trois municipalités du centre de la France situées à distance des principaux pôles urbains, conjuguée à celle de leurs périphéries périurbaines et rurales, éclaire de manière singulière la façon dont se structurent les inégalités socio-spatiales au niveau local. Elle nous rappelle ainsi que le « problème des villes moyennes » se pose très différemment selon l'échelle considérée et que les effets négatifs de la décroissance urbaine se concentrent d'abord et avant tout dans les villes-centres.

Ce chapitre me conduit à l'arrivée à formuler trois grandes remarques. Tout d'abord, la ville moyenne souffre de l'absence d'une définition claire et consensuelle : une situation qui complique naturellement la compréhension du problème dont elle est le nom. Chacun utilise la notion comme

bon lui semble, mettant derrière cet « objet réel non-identifié » (Brunet 1997) des réalités parfois très différentes. Le « problème des villes moyennes » apparaît ensuite multifactoriel, multiscalair et mouvant dans le temps et dans l'espace. Selon les critères, les échelles et les périodes considérées celui-ci est ainsi susceptible de varier considérablement. Une approche par la décroissance urbaine permet d'appréhender le problème dans sa globalité mais n'épuise pas tout à fait les débats sur ses caractéristiques concrètes. Contrairement à ce que défendent les tenants d'une perspective « objectiviste » des problèmes sociaux (Parsons 1965), celui des villes moyennes rappelle qu'un problème public ne relève pas toujours d'une réalité incontestable et clairement identifiable. Si les problématiques qu'il recouvre sont bien réelles, le fait de les associer au sein d'un même problème public demeure un choix au moins en partie arbitraire. La troisième remarque découle dans ce contexte des deux premières. Le « problème des villes moyennes » est un problème complexe : personne ne sachant tout à fait où il commence, ni tout à fait où il termine. Les pouvoirs publics peinent dans ce cadre à l'appréhender dans sa totalité laissant – comme nous allons le voir dans la seconde partie de cette thèse – les élus locaux largement démunis face à un problème mal défini.

Les trois prochains chapitres permettront ainsi d'éclairer la manière avec laquelle les pouvoirs publics locaux à Montluçon, Nevers et Vierzonn ont eu à faire face au problème des villes moyennes des années 1970 à nos jours. Je reviendrai, tout d'abord, sur la manière avec laquelle celui-ci a émergé puis je chercherai à comprendre comment les autorités locales ont réagi au cours du temps. Chacun des chapitres correspond à une étape dans la prise en compte et le traitement du problème : la conscientisation relative et l'espoir d'un problème conjoncturel dans les années 1970, la mise entre parenthèse et le « chacun pour soi territorial » dans les années 1980 et 1990, la reconnaissance et l'affirmation d'un nouvel entrepreneurialisme urbain dans les années 2000 et 2010. L'analyse comparative de ces trois villes aux trajectoires politiques divergentes doit permettre d'éclairer les raisons qui, à chaque étape, poussent une majorité des élus locaux à miser sur un retour rapide de la croissance en dépit de la dimension structurelle des problématiques rencontrées. J'entends ainsi tester l'hypothèse selon laquelle ces derniers sont en réalité mal-outillés pour imaginer, porter et promouvoir des contre-modèles à la croissance à tout prix.

PARTIE II

L'ACTION PUBLIQUE LOCALE FACE AU « PROBLÈME DES VILLES MOYENNES » À MONTLUÇON, NEVERS ET VIERZON

CHAPITRE 4

LE TEMPS DE LA CONSCIENTISATION ?

AUX ORIGINES DE LA DÉCROISSANCE URBAINE, L'ESPOIR D'UN PROBLÈME CONJONCTUREL

« On parle maintenant des villes moyennes et chacun de s'écrier :

Vive les villes moyennes ! »

Eugène Claudius-Petit, le 17 mai 1973.

Pierre Dupuis est greffier au tribunal de Montluçon lorsqu'il est amené à intervenir au banquet des « Vieux Montluçonnais »⁵⁹⁵. Nous sommes le 20 novembre 1898. À 58 ans, l'homme de loi se livre, à cette occasion, à un exercice périlleux d'anticipation, pour lequel il s'aventure à imaginer ce que sera « Montluçon en l'an 2000 ». Dans une intervention mêlant les aspirations et les espoirs de l'époque, à un moment où, note l'historien Jean-Paul Perrin, « l'ascension démographique et économique de la ville semblait inéluctable »⁵⁹⁶, Dupuis brosse le portrait d'une ville prospère, entourée d'usines « palpitante de vie », dotée d'« une gare immense », traversée par un tramway et entrecoupée de boulevards sur lesquels donnent de « grands magasins ». Il en profite surtout pour exposer son idéal : « celui de voir s'accroître, s'embellir, prospérer [sa] chère cité de Montluçon » afin qu'elle devienne une « ville de premier ordre ». « Le passé nous répond de cet avenir qui promet à notre ville un énorme accroissement en étendue, en population, une grande prospérité dans son commerce et son industrie », affirme-t-il alors avant de poursuivre :

« Inutile de vous parler de Montluçon d'il y a 50 ans [avec ses] 4 709 habitants en 1840. Nous voyons le Montluçon d'aujourd'hui. Quelle différence ! Pourquoi notre ville s'arrêterait-elle dans la voie du progrès ? Je ne vois rien qui puisse enrayer ce mouvement en avant, sa position exceptionnelle au centre de la France est un sûr garant de sa fortune future ».⁵⁹⁷

⁵⁹⁵ *Montluçon en l'an 2000*, fantaisie lu au banquet des « Vieux Montluçonnais », le 20 novembre 1898.

⁵⁹⁶ « Anticipation : Quand un Montluçonnais de 1898, Pierre Dupuis, se hasardait à imaginer le Montluçon de l'An 2000... », *Vu du Bourbonnais*, 8 août 2018.

⁵⁹⁷ *Montluçon en l'an 2000*, fantaisie lu au banquet des « Vieux Montluçonnais », le 20 novembre 1898.

Cette projection optimiste, qui peut aujourd'hui prêter à sourire, rappelle à quel point, à Montluçon comme ailleurs, l'association de la croissance démographique à un « horizon indépassable » (Miot 2012) est ancrée dans le temps. Cette conviction a d'ailleurs été exprimée à de nombreuses reprises et par des auteurs très différents tout au long du siècle dernier. Il en va ainsi, par exemple, d'un auteur influent comme Jean-François Gravier qui, nourri par les écrits du démographe Alfred Sauvy, dit voir dans la démographie, au lendemain de la Première Guerre mondiale, une affaire de sécurité nationale (Gravier 1947) (chapitre 1). Il en va également, de manière plus large, des élites politique et économique locales qui considèrent bien souvent que la quête de croissance est un objectif naturel des politiques urbaines, peinant à imaginer d'autres formes de développement (chapitre 2).

La reconnaissance de la décroissance urbaine et de son caractère structurel est, ainsi, historiquement un exercice difficile pour les acteurs confrontés au phénomène (Altergrowth 2018). Celle-ci est d'autant plus délicate lorsqu'un territoire sort de plusieurs décennies de croissance démographique dont les pouvoirs locaux ont du mal à faire le deuil. Ce fut le cas, notamment, à Montluçon, Nevers et Vierzon qui, après une extension importante débutée au XIX^{ème} siècle, ont perdu de la population et des activités à partir des années 1960-1970 (chapitre 3), sans que les responsables politiques ou les habitants ne soient préparés à un tel retournement. De façon paradoxale, la focalisation de l'« attention publique » (Cefaï 1996) sur le rééquilibrage entre Paris et la Province n'a peut-être pas aidé à identifier les problématiques spécifiques de ces villes moyennes populaires touchées à la fois par la désindustrialisation et la périurbanisation. En privilégiant une lecture catégorielle des dynamiques territoriales, celle-ci a pu contribuer au contraire à installer l'idée selon laquelle les villes moyennes étaient les grandes gagnantes des Trente Glorieuses. Aux yeux des responsables de l'aménagement du territoire, il est alors nécessaire de déployer des politiques d'accompagnement de la croissance via la construction de logements et l'attribution d'équipements nouveaux.

Après avoir cherché à comprendre comment le « problème des villes moyennes » est apparu dans les champs médiatique (chapitre 1) et scientifique (chapitre 2) et souligné son caractère multifactoriel, multiscalaire et mouvant dans le temps et dans l'espace (chapitre 3), ce chapitre entend s'intéresser à la réaction des élus locaux à Montluçon, Nevers et Vierzon, dans les premières années de la décroissance urbaine, en la replaçant dans le temps long des dynamiques socio-spatiales. Comment Montluçon, Nevers et Vierzon se sont-elles développées tout au long du XIX^{ème} siècle et durant la première moitié du XX^e ? De quelle manière vivent-elles la Révolution de 1789 puis la Révolution industrielle ? Quand deviennent-elles des villes moyennes ? Comment traversent-elles les deux guerres mondiales ? Quels sont les ressorts de leur croissance et comment

ces derniers en viennent-ils à s'épuiser ? Les Trente Glorieuses marquent-elles réellement, comme certains le soutiennent parfois, un nouvel âge d'or pour ces villes moyennes ? Les chocs pétroliers actent-ils véritablement, dans ce contexte, un tournant dans l'histoire de ces territoires ? Les causes de la décroissance urbaine ne sont-elles pas à rechercher plus en amont ? Si oui, quelles sont-elles ? Quels en sont les symptômes principaux ? Comment les élus locaux réagissent-ils lorsque ceux-ci apparaissent ?

Ce chapitre proposera, dans un premier temps, de revenir sur l'histoire de Montluçon, Nevers et Vierzon de la Révolution française à la fin des Trente Glorieuses. Considérant que « l'histoire politique n'est pas forcément événementielle, ni condamnée à l'être » et que « le temps court est la plus capricieuse, la plus trompeuse des durées » (Braudel 1958), ce détour historique, au temps de la croissance, doit permettre de mieux comprendre comment ces villes sont devenues ce qu'elles sont et pourquoi le récit développementaliste reste, aujourd'hui encore, aussi solidement ancré dans ces territoires. L'usage du temps long pourra conduire, en outre, à une identification plus fine des effets de structures selon un principe bien identifié de « dépendance au sentier » (Cunningham-Sabot 2021). Je montrerai à cette occasion, en veillant à replacer la trajectoire de ces trois villes dans le contexte économique et politique de l'époque, comment Montluçon, Nevers et Vierzon se sont étendues sous l'effet de la Révolution française et de la Révolution industrielle, à des degrés divers et selon des modalités différentes, tout au long du XIX^{ème} siècle et au début du XX^e. J'en profiterai, en outre, pour m'intéresser aux évolutions sociales et politiques qui caractérisent ces villes et leurs arrière-pays dans un contexte de profondes mutations du cadre urbain. Je tenterai, ainsi, d'expliquer pourquoi la gauche trouve ici un terreau favorable aux idées qu'elle défend et comment celle-ci finit par accéder, de manière plus ou moins durable, aux responsabilités. Ce chapitre reviendra également sur les effets de la débâcle de 1940, de l'instauration du régime de Vichy et des bombardements alliés dans ces trois villes situées sur ou à proximité de la ligne de démarcation. Je montrerai comment les deux guerres mondiales limitent un temps leur extension avant que la situation ne soit amenée à évoluer à la Libération. Montluçon, Nevers et Vierzon profitent alors, comme on le verra, de l'exode urbain pour croître et se moderniser. Elles accueillent de nouveaux habitants souvent jeunes, peu qualifiés, originaires des campagnes alentours, ainsi que de nouvelles activités économiques et administratives. Je tâcherai, toutefois, de nuancer l'image heureuse, généralement associée aux Trente Glorieuses, en soulignant les problématiques auxquelles sont confrontées ces trois municipalités alors qu'elles s'apprêtent, pour la première fois depuis des décennies, à voir leurs populations diminuer. Ce chapitre s'intéressera ainsi, dans un deuxième temps, à cette décennie charnière que constituent les années 1970 où l'on observe, à Montluçon d'abord, à Nevers et Vierzon ensuite, un retournement de la dynamique démographique alors limité

à leurs villes-centres. Je chercherai à comprendre comment les élus locaux ont réagi à cette époque aux prémices de la décroissance urbaine en revenant, notamment, sur la manière dont la gauche, qui sort victorieuse des élections municipales de 1977, réalimente temporairement la perspective d'un rebond. Je montrerai comment la dégradation de la situation, sous l'effet des « chocs pétroliers », conduit cependant socialistes et communistes à prendre conscience du problème auquel ils sont confrontés et à revoir, dans l'attente de la victoire du Programme commun, leurs aspirations jusqu'ici très optimistes. Je reviendrai, également, sur la mise en œuvre des contrats de villes moyennes, au milieu des années 1970, ainsi que sur leurs effets dans les territoires concernés.

I. Montluçon, Nevers et Vierzon au temps de la croissance

Une ville ne naît pas moyenne, elle le devient. Montluçon, Nevers et Vierzon n'ont pas échappé à cette règle universelle. Avant la Révolution française, seule Nevers, à la tête du Nivernais, province dépendante du royaume de France mais rattachée tardivement au domaine royal, semble en mesure de se considérer « moyenne ». Montluçon et Vierzon, qui ne comptent, à cette époque, que quelques milliers d'habitants, vivent à l'ombre de leurs imposantes voisines que sont Moulins (Allier) et Bourges (Cher). Elles rayonnent alors sur des territoires relativement modestes, essentiellement ruraux et populaires. Si la trajectoire des trois villes est jusqu'ici divergente, la première partie de ce chapitre entend montrer comment cette situation est amenée à changer au cours des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. A l'image de nombreuses villes aujourd'hui considérées comme moyennes, Montluçon, Nevers et Vierzon vont bénéficier, selon des modalités différentes, de la conjonction de deux phénomènes distincts : l'avènement de la République et de ses institutions d'une part, la Révolution industrielle d'autre part. Les trois villes connaissent, durant plus d'un siècle, une période de croissance soutenue qui s'accompagne d'une transformation inédite du cadre urbain. La sociologie des habitants évolue, de même que celle des élites politiques locales avec l'arrivée de la gauche aux responsabilités. La Première Guerre Mondiale, puis la débâcle de 1940, marquent, dans ce contexte, un bref coup d'arrêt dans le développement des trois villes avant que les Trente Glorieuses ne leur offrent de nouvelles opportunités. Du sortir de la guerre jusqu'aux années 1970, Montluçon, Nevers et Vierzon connaissent ainsi un « nouvel âge d'or » économique et démographique. Celui-ci masque, toutefois, des évolutions structurelles nettement moins favorables (vieillesse, précarisation, fuite des capitaux) qui contribueront grandement à la fragilisation de ces villes au cours des décennies suivantes.

A. La Révolution française et l'industrialisation : ferments de l'extension urbaine ?

Après la conquête de la Gaule, Montluçon devient un point stratégique aux yeux des romains qui installent une place forte destinée à conserver le contrôle du territoire sur les hauteurs de l'actuelle municipalité (Vacher 1904). Dans les siècles qui suivent, le territoire doit sa prospérité à sa proximité avec Nérès-les-Bains, qui, à l'époque gallo-romaine, est un bourg commercial florissant (Desnoyers 1982). Il devient, des siècles plus tard, une place forte des Bourbons qui, durant la guerre de Cent Ans, s'emploient à fortifier Montluçon (Laurent 2012). Rattachée en 1531 au royaume de France, la ville compte, à la fin du XVII^e siècle, environ 3 800 habitants. Elle possède une église, deux couvents, un hôpital et une châellenie. Cette trajectoire diffère assez largement de celle de Nevers. Si cette dernière existe, elle aussi, à l'époque romaine, elle n'est alors qu'une agglomération secondaire en dépit des nombreuses voies, datant de cette époque, relevées autour de la commune. Cernée par les cours d'eau et les zones marécageuses, Nevers se développe tardivement sous l'influence, d'une part, de l'Église qui en fait le siège de l'évêché au VI^e siècle, et, d'autre part, de Pierre II de Courtenay (1165-1219) qui fortifie la ville au XII^e siècle (Chabrolin & al. 1984). Plusieurs familles se succèdent, par la suite, à la tête de la cité qui est transformée en duché en 1521. Nevers s'affirme alors comme une ville commerciale, religieuse et administrative ; des fonctions qui lui assurent un développement modéré mais continu jusqu'à la Révolution. L'histoire de Vierzon, quant-à-elle, apparaît plus mouvementée. La commune fait partie des vingt villes détruites par Vercingétorix lors du siège d'*Avaricum* par Jules César avant d'être transformée, après la conquête de la Gaule, en une place forte à l'entrée ouest du Berry (Larpent 2021). Elle devient ensuite une ville religieuse avec l'édification au X^e siècle d'une abbaye à l'emplacement de l'actuelle mairie. Elle est envahie au XII^e siècle par Richard Cœur de Lion (1157-1199) puis au XIV^e siècle par les Anglais avant devenir l'un des centres de ravitaillement des armées de Jeanne d'Arc (1412-1431) (*Ibid.*). Vierzon, qui est alors une bourgade de faible importance, doit attendre le XIX^{ème} siècle pour que sa situation évolue de manière significative.

Des filles de la Révolution française...

Après avoir émergé, timidement, dès le XVII^e siècle en parvenant à capter une partie de la noblesse des campagnes, les villes moyennes ont acquis, après la Révolution française, et avec la création des départements l'année suivante, une stature nouvelle (Michel 1984 ; Commerçon 1988). Résultat d'un compromis historique (Aubelle 2011) entre la rationalité géométrique, défendue à l'Assemblée nationale par le Comité de constitution, inspirée des écrits de Condorcet, et les desseins, plus modérés, présentés par Mirabeau, qui s'appuyait sur les découpages préexistants, le nouveau maillage administratif va expliciter le rôle politique de ces villes en en faisant des « chefs-lieux ». Elles qui, selon les mots de l'urbaniste Priscilla de Roo (2005), quadrillent le territoire « sur la base d'isochrones d'une journée de parcours à cheval », deviennent, avec les départements, l'expression géographique de l'égalité républicaine. Préfectures et sous-préfectures essaient alors le territoire conformément à l'idée que l'on se fait du « jardin à la française ».

Cette évolution donne lieu, en amont, à une sévère compétition entre des villes parfois voisines qui, toutes, s'attachent à mettre en avant leur aptitude à devenir chef-lieu. « De toutes parts, écrit la géographe et historienne Marie-Vic Ozouf-Marignier (1986), les cités défendent leurs intérêts, cherchant tantôt à maintenir des prérogatives politiques et administratives et un volume d'échanges donné, tantôt à accéder à un rang plus élevé, ou bien à réunir à leur pouvoir économique le prestige et les avantages de l'administration ». La notabilité locale, les membres du clergé, les commerçants et les négociants se mobilisent ainsi pour bénéficier du précieux statut, lequel, espère-t-on, assurera les ressources nécessaires au développement du territoire, l'administration devant, dans ce schéma, « vivifier » la ville « en assurant un certain volume de consommation et donc de l'activité artisanale, agricole, industrielle et commerciale, selon une chaîne d'interdépendance fonctionnelle » (*Ibid.*).

Nevers est particulièrement sensible à cette évolution (*Figure 1*). À la veille de la Révolution, la commune est encore, au moins nominativement, la capitale d'un duché autonome : un statut qui lui assure des fonctions religieuse, administrative, judiciaire et commerciale⁵⁹⁸ qui justifient qu'elle soit désignée comme préfecture du département de la Nièvre lors de la réorganisation territoriale de 1790. Ses représentants à la Constituante ont obtenu à cette occasion plusieurs arbitrages favorables aux dépens des départements voisins (Valtat & Perronnet 1989). Ceux d'Auxerre envisageaient un département englobant Saint-Amand, Donzy et Varzy. Ceux d'Autun souhaitaient un « département du Morvan » regroupant Arnay-le-Duc, Avallon, Luzy et Château-Chinon tandis que la députation du Berry aurait voulu rattacher La Charité-sur-Loire au département du Cher. Le nouveau découpage du royaume répond finalement pleinement aux attentes de l'ancien duché du Nivernais qui peut bénéficier d'administrations nouvelles et voit son influence s'étendre de la vallée

⁵⁹⁸ Guy Florenty (1991), décrit Nevers au XVIII^e siècle comme « une ville "pointue" avec les clochers et ses dix églises, et des chapelles de quinze monastères et de deux hôpitaux, une ville administrative et judiciaire ».

de la Loire aux portes du Morvan. Les décennies suivantes sont ainsi marquées par un développement important de la municipalité qui, entre 1793 et 1836, passe de 11 800 à près de 17 000 habitants (+ 43 %)⁵⁹⁹.



Figure 1. Plan de Nevers (1759). © Ville de Nevers.

Montluçon ne connaît pas un tel destin. Cette histoire est documentée par Henry de Laguérénne dans une publication datée de 1919 intitulée *Pourquoi Montluçon n'est pas Chef-Lieu de Département*. À la création des départements, ses représentants entendent pourtant échapper à l'autorité de Moulins⁶⁰⁰. Gaspard Regnard, député du Tiers-État, est ainsi envoyé à l'Assemblée nationale pour lui renouveler les sentiments des habitants de la ville et faire en sorte qu'elle devienne le chef-lieu du département : « Permettez que la ville de Montluçon, peut-on lire dans l'adresse présentée par Regnard⁶⁰¹, depuis trop longtemps oubliée, pour ne pas dire sacrifiée aux intérêts des villes où les anciens et principaux administrateurs avaient fixé leur résidence, interrompe un instant vos travaux et vous représente qu'elle réunit tout ce que vous paraissent désirer pour l'établissement d'un chef-lieu de département et de justice ». La ville est présentée comme « agréable », composée de deux paroisses considérables et très peuplée, traversée par quatre grandes routes qui conduisent à Paris, à Bordeaux, à Bourges et à Clermont. Regnard rappelle, en outre, qu'elle fut un temps la capitale du Bas-Bourbonnais : « De tout temps, cette ville a été regardée comme devant former un chef-lieu », affirme encore le document dans lequel on peut lire également qu'« un coup d'œil sur la

⁵⁹⁹ Jacques Dupâquier, dans son *Histoire de la population française*, publiée aux Presses Universitaires de France en 1988 estime que la France comptait en 1836 environ 34 millions d'habitants contre 28 millions en 1790. Selon ces estimations la population du pays aurait ainsi augmenté de 28 % sur la période considérée.

⁶⁰⁰ À cette époque, Moulins est près de deux fois plus grande. En 1793, la ville abrite plus de 13 000 habitants contre environ 5 500 pour Montluçon.

⁶⁰¹ Cette « adresse des citoyens de la ville de Montluçon à l'Assemblée nationale » est évoquée par Henry de Laguérénne.

carte prouvera que cette ville, par sa position seule, devrait devenir un chef-lieu de département et de justice »⁶⁰². Le comité de constitution rejette cependant la proposition faisant de Moulins le chef-lieu du nouveau département. Montluçon ne parvient pas davantage à obtenir le siège du diocèse. Elle devient seulement, quelques années durant⁶⁰³, le chef-lieu d'un district relativement modeste (Janin 1904). La population de la commune décline légèrement dans les décennies suivantes passant de 5 500 habitants en 1793 à 5 000 habitants environ en 1836 (- 9 %).

À la Révolution, Vierzon ne connaît pas non plus de grandes transformations. La commune, qui compte, selon les estimations de l'époque, quelques 3 500 habitants est placée sous l'ombre de Bourges, son imposante voisine, qui rassemble au même moment près de 16 000 habitants. La province du Berry est scindée en deux départements : l'Indre et le Cher. Vierzon est rattachée au second et devient chef-lieu de l'un des sept districts qui composent la nouvelle entité. En décembre 1792, cette nouvelle organisation territoriale conduit à la division de la commune en deux ensembles distincts : Vierzon-Ville, d'un côté, qui correspond au centre-ville actuel sur la rive droite du Cher et les hameaux de Vierzon-Villages, de l'autre, qui entourent la première de tous côtés⁶⁰⁴. Alors que Bourges connaît une croissance extrêmement forte, passant de 16 000 à 25 000 habitants entre 1793 et 1836 (+ 56,2 %), Vierzon connaît, de son côté, un développement plus modéré, passant de 4 000 à 5 000 habitants sur la période considérée (+ 25 %).

...et de la révolution industrielle ?

Ce moment singulier dans l'histoire de France, dépeint par Alexis de Tocqueville en 1856 dans *L'Ancien régime et la Révolution*, marque les débuts du premier âge d'or des villes moyennes. Les débuts seulement car, conjointement au renforcement du maillage administratif, celles que le géographe Philippe Estèbe se plaît à décrire comme « les enfants préférés de la République », vont bénéficier d'une seconde opportunité de développement avec la révolution industrielle. En effet, contrairement à ce que l'on observe ailleurs en Europe, l'industrie privilégiée, en France, les villes petites et moyennes ainsi que les espaces ruraux pour s'installer, là où se trouvent les sources d'énergie et la matière première (Estèbe 2018). Un peu partout sur le territoire, des villes petites et moyennes tirent parti de la situation. Dans son *Histoire populaire de la France*, Gérard Noiriel (2018) rappelle ainsi à quel point, sous le Second Empire, la grande industrie progresse, sur fond de

⁶⁰² Le document insiste notamment sur la localisation centrale de Montluçon éloignée de 17 lieues de Moulins de 14 lieues de Guéret, de 16 lieues de Clermont et de 20 lieues de Bourges.

⁶⁰³ Le Directoire supprimera les districts, en 1795, afin d'établir un régime faisant du canton la subdivision fondamentale.

⁶⁰⁴ Les deux communes fusionnent en janvier 1794 sous le nom de Vierzon puis sont à nouveau scindées en mars 1796.

déploiement des premiers chemins de fer, engendrant, de ce fait, un mouvement d'urbanisation sans précédent qui touche aussi bien les périphéries des grandes villes que le cœur des villes petites et moyennes.

Montluçon, Nevers et Vierzon connaissent alors des trajectoires très différentes. La seconde n'ayant pas su, ou pas pu attirer de nouvelles entreprises, passe à côté de cette révolution (Florenty 1991). Des petites villes proches, bien que n'étant pas directement liées à l'économie neversoise, se développent cependant avec l'arrivée de l'industrie métallurgique à l'image de Guérigny, d'Imphy ou de Fourchambault. Cette dernière, située à quelques kilomètres de Nevers, doit d'ailleurs son origine à la création, en 1821, de la première grande forge « à l'anglaise » de France, à l'initiative de Louis Boigues (1784-1838), dont les ateliers accueilleront à leur apogée jusqu'à 4 000 ouvriers parmi lesquels figurent, notamment, des mineurs, des transporteurs et des charbonniers. « L'ancienne capitale des Ducs est devenue préfecture, mais c'est un chef-lieu de troisième classe », observent Madeleine Chabrolin, Jean-Bernard Charrier, Jean-Pierre Harris et Bernard Stainmesse dans un ouvrage consacré à l'histoire de Nevers (1984). Si le chef-lieu devient, au siècle suivant, un nœud ferroviaire relativement important⁶⁰⁵, la ville reste en effet pour l'essentiel un centre religieux, administratif, commercial et militaire⁶⁰⁶. Elle connaît ainsi un développement démographique modéré mais constant tout au long du XIX^{ème} siècle avant de voir sa population stagner aux alentours de 27 000 habitants au début du siècle suivant. On observe alors un net déclin de la classe dirigeante traditionnelle composée des aristocrates et des grands propriétaires fonciers au profit de la capitale (Chabrolin et al. 1984).

L'histoire industrielle de Vierzon est très différente. La commune accueille, à partir de 1779, la création de plusieurs forges qui se substituent rapidement aux industries traditionnelles : tanneries, draperies, filatures, etc. Celles-ci comprennent, moins de quatre ans après leur arrivée, douze corps de bâtiments, deux hauts fourneaux, une forge à quatre feux, une fonderie, un four à chaux et comptent quelque 400 ouvriers (Crozet 1933). L'installation de ces établissements, à l'initiative du Comte d'Artois, est guidée par la localisation des matières premières environnantes et par la présence d'infrastructures de transports à proximité permettant d'écouler la production (Aucher 2013a). À Vierzon, la municipalité entend profiter de l'ouverture à la navigation du « canal du duc de Berry »⁶⁰⁷, en 1830, et de l'arrivée du train, en 1847, pour tourner la page de la métallurgie qui

⁶⁰⁵ En 1891, environ un millier d'actifs sont employés dans les transports, dont les trois quarts à la *Compagnie des chemins de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée*, à la gare ou au dépôt.

⁶⁰⁶ Madeline Chabrolin (1984) estime alors à 15 % des actifs de la ville, la part des actifs exerçant dans l'armée soit à peu près autant que les fonctionnaires et les professions libérales, parmi lesquelles on range alors les enseignants.

⁶⁰⁷ L'aménagement du Cher en vue de sa navigation est évoqué dès la fin du XVI^e siècle par le duc de Sully. Colbert étudie sa réalisation en 1606 avant d'y renoncer. Le projet réapparaît au début du XIX^{ème} siècle sous l'Empire.

rencontre au début du XIX^{ème} siècle d'importantes difficultés. Le territoire s'oriente vers de nouvelles productions avec l'essor de l'industrie porcelainière et l'installation face à la gare de Vierzon-Ville, en 1848, d'un premier atelier de fabrication de tarares (un appareil séparant les blés des impuretés), fondé par Célestin Gérard (1821-1885), qui deviendra en 1879, la *Société Française de Matériel Agricole et Industriel* (SFMAI) (Figure 2). Les décennies suivantes sont marquées par la création de nouveaux établissements spécialisés dans la production de porcelaines, de verreries ou de matériel agricole. On constate un dynamisme dont témoigne également, en 1887, la création à Vierzon-Ville de la première *École nationale professionnelle* ainsi que la hausse sensible et continue de la population qui, en 1901, atteint près de 12 000 habitants. La période est également caractérisée par l'extension de la SFMAI sur sept hectares en centre-ville (l'usine B3 est construite entre 1908 et 1924), qui changent profondément la physionomie de la commune et, en particulier, de la zone située entre la gare et le canal, où se concentre l'essentiel de l'activité manufacturière (Couchet 2019).

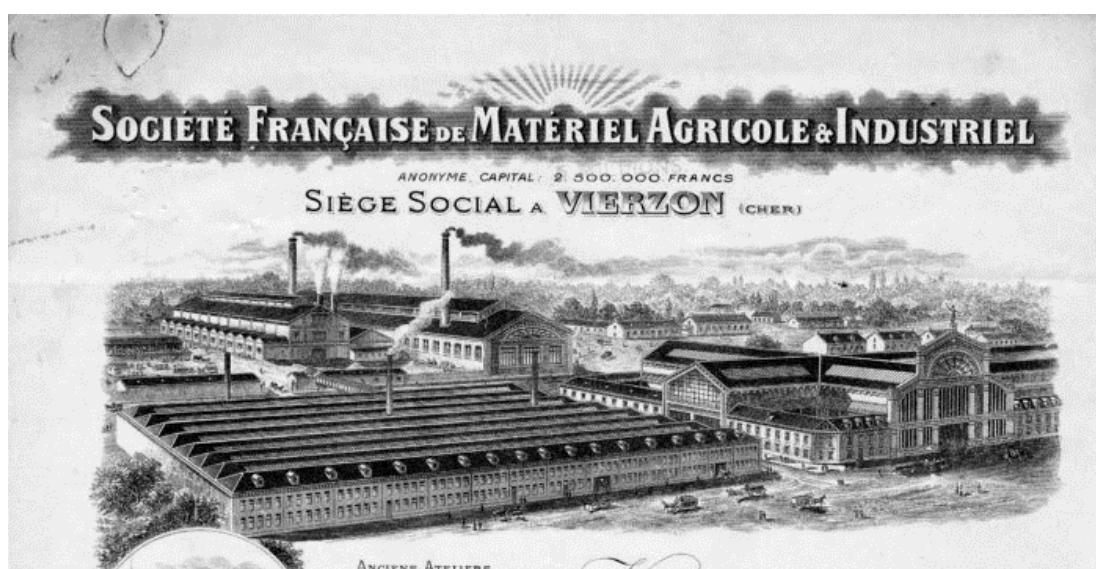


Figure 2. Représentation de la SFMAI à la fin du XIX^{ème} siècle à Vierzon. © Ville de Vierzon.

Le visage de Montluçon change plus profondément encore avec la révolution industrielle. Vingt ans après que l'historien Achille Allier ait évoqué, dans ses *Esquisses Bourbonnaises* (1833), une ville « champêtre » dans laquelle on aperçoit « des prés, des jardins » et « des tours, des restes de mur d'enceinte, des maisons aux pignons aigus » ainsi que, sur les hauteurs, la « masse puissante et pittoresque du Vieux Château »⁶⁰⁸, le paysage s'est peuplé de dizaines de cheminées rejetant une fumée noire. Cette industrialisation, Montluçon la doit en grande partie à sa proximité avec le bassin houiller de Commentry, acquis au début du XIX^{ème} siècle par Nicolas Rambourg (1752-1827), un

⁶⁰⁸ Cet extrait est cité par René Bourgougnon et Michel Desnoyers dans *Montluçon au siècle de l'industrie : Le temps du canal, du fer et du charbon* publié en 1984 aux éditions *Les Marmousets*.

ancien lieutenant d'artillerie ardennais, ainsi qu'à l'ouverture, comme à Vierzon, du canal de Berry qui restera, jusqu'au développement du chemin de fer, « le seul moyen efficace et économique de transport des marchandises pondéreuses, minerais, charbon, matériaux divers et bois de construction » (Bourgougnon & Desnoyers 1984). La grande industrie métallurgique montluçonnaise émerge, ainsi, dans les années 1840 avec l'implantation, aux portes de la vieille-ville, de plusieurs hauts-fourneaux. Ces derniers bénéficient alors de l'ouverture, en 1844, d'une ligne de chemin de fer de 16 kilomètres de long environ reliant Montluçon et Commentry permettant d'acheminer les minerais.

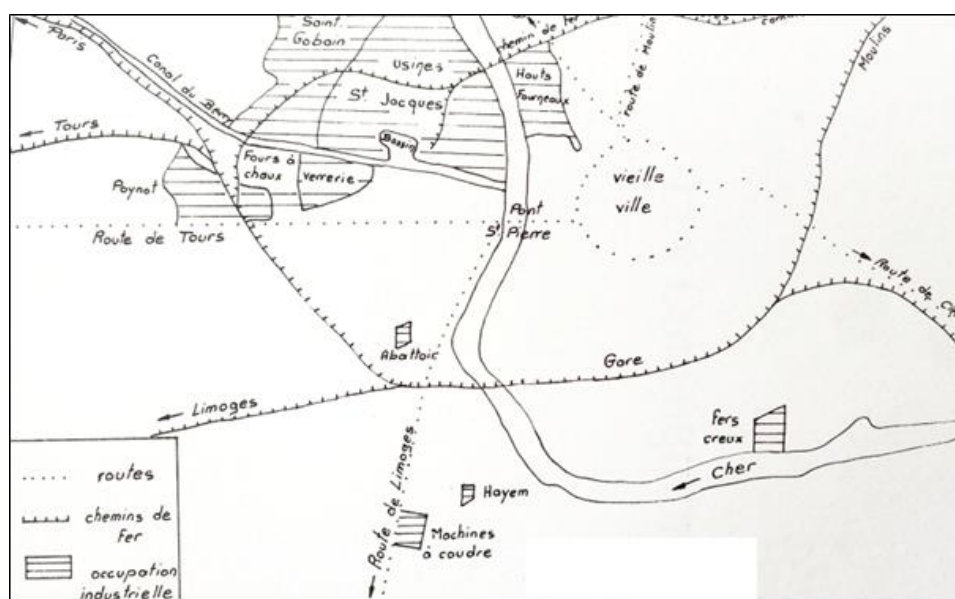


Figure 3. Sites de l'industrie à Montluçon à la fin du XIX^{ème} siècle. © A. Weiss

A côté de la métallurgie, d'autres industries voient le jour. Une verrerie est ouverte, en 1842, « qui aura bientôt sept fours à gaz, six fours à chaux, et pourra fabriquer 12 à 14 millions de bouteilles par an » (Couderc 1971) puis une glacerie voit le jour, en 1846, à l'initiative de Louis Guillaume Legay. Ce dernier, élu maire de Montluçon en 1848, cède son usine à François Berlioz, le cousin germain du célèbre compositeur, chef d'orchestre et écrivain Hector Berlioz (1803-1869). La société sera rachetée en 1868 par *Saint-Gobain* qui tâchera d'en diversifier la production en se tournant, au cours de la décennie suivante, vers la production d'acide sulfurique nécessaire à la production d'engrais. En 1895, « les deux activités sont séparées : la glacerie emploie environ 700 ouvriers et l'usine des produits chimiques près de 200 »⁶⁰⁹. Dans ces mêmes années, alors que la production houillère est à son apogée, les usines *Saint-Jacques*, qui emploient désormais quelques 2 500 ouvriers, se réorientent vers la fabrication d'aciers spéciaux pour les obus et les blindages.

⁶⁰⁹ *La lettre des Amis de Montluçon* : compte rendu de la séance mensuelle du 12 février 2016.

Montluçon passe ainsi de 5 700 habitants en 1836 à plus de 35 000 en 1901 (+ 515 %)⁶¹⁰ lui valant alors le titre de « Manchester de la France » (Laguérène 1919). La ville déborde alors de ses remparts à l'est et au nord donnant naissance, entre 1860 et 1880, à un nouveau quartier localisé à proximité de plusieurs usines qui va prendre le nom de *Ville-Gozet* (Figure 3). Si la conurbation industrielle qu'elle forme avec Commentry semble alors très active, celle-ci est en réalité menacée par l'étroitesse du canal du Berry, par la concurrence redoutable des établissements du Nord et de l'Est de la France ainsi que par l'épuisement des houillères (Couderc 1971).

Au tournant du XX^{ème} siècle : Montluçon, Nevers et Vierzon changent de visage

Les premières décennies du XX^{ème} siècle marquent une étape nouvelle dans la trajectoire de ces trois villes, qui voient leur population stagner voire diminuer légèrement avant-guerre. Montluçon passe ainsi de 35 000 habitants en 1901 à 33 800 en 1911, tandis que Nevers et Vierzon se stabilisent respectivement autour de 23 000 et de 27 000 habitants. Cette évolution est liée principalement à l'essoufflement des industries présentes dans ces territoires. C'est le cas en particulier de la *Société de Commentry, Fourchambault et Decazeville*, qui, outre ces trois sites originaux, exploite aussi des usines à Montluçon, Imphy et Torton⁶¹¹. Cette société connaît en effet de graves difficultés sous l'effet de la concurrence des établissements Lorrains, de la Grande Dépression, qui touche alors l'ensemble de l'Europe, ainsi que de l'épuisement des matières premières⁶¹² qui la contraignent à licencier une part importante de son personnel. Les grèves imposantes organisées par les mineurs entre 1878 et 1881 et l'élection du premier maire socialiste au monde élu à Commentry⁶¹³ n'y changent rien⁶¹⁴. La population de Fourchambault, principal satellite industriel de Nevers, passe ainsi de 6 000 habitants en 1896 à 4 800 dix ans plus tard, tandis que celle de Commentry, à proximité de Montluçon, tombe, au cours des mêmes années, de 12 500 à 10 200 habitants.

L'évolution de la population et les difficultés économiques entraînent également une transformation du paysage politique dans les trois villes. Jean Dormoy (1851-1898), proche de Paul Lafargue (1842-1911) et de Jules Guesde (1845-1922) trouve dans le Bourbonnais un terreau favorable à ses idées (Roche 2004). Il est élu maire de Montluçon en 1892 sous l'étiquette du *Parti*

⁶¹⁰ L'évolution de la population est encore plus impressionnante à Commentry qui compte 12 500 habitants en 1891 contre seulement quelques centaines au début du XIX^{ème} siècle.

⁶¹¹ Ces deux dernières communes sont situées à proximité de Nevers. Il est d'ailleurs à noter que la société sera renommée *Société métallurgique d'Imphy* en 1954.

⁶¹² Au début de 1900, l'épuisement de la mine de Commentry est annoncé. Sa fermeture officielle est déclarée en 1911.

⁶¹³ Il s'agit de Christophe Thivrier (1841-1895).

⁶¹⁴ « Commentry : La première ville au monde où un maire socialiste fut élu », *L'Humanité*, 21 août 2013.

Ouvrier Français (POF)⁶¹⁵ dont il est l'un des fondateurs, ouvrant la voie à plusieurs décennies de socialisme municipal. Il amorce notamment une politique d'hygiène et d'assistance, de solidarité ouvrière et d'expansion scolaire. Émile Péraudin (1865-1935), qui participera à la reconstitution du *Parti socialiste français*⁶¹⁶ en 1907 avant de rejoindre plus tard les rangs du groupe républicain socialiste⁶¹⁷ à l'Assemblée nationale, est élu maire de Vierzon en 1900, fonction qu'il occupera jusqu'en 1929. Péraudin est par ailleurs proche d'Édouard Vaillant (1840-1915)⁶¹⁸, vierzonnais de naissance et candidat malheureux de la SFIO à l'élection présidentielle de janvier 1913. À Nevers, en revanche, il faut attendre l'élection d'Émile Bourcier (1872-1957), en 1912, pour que la ville prenne une coloration « radicale-socialiste » après plusieurs décennies de domination conservatrice et nationaliste.

Ces nouveaux entrants vont contribuer à changer le visage de leurs villes. Ces municipalités engagent des travaux d'extension et d'embellissement. Elles percent de nouvelles rues, aménagent des boulevards, prolongent les réseaux d'eau et de gaz, modernisent l'éclairage public et se dotent du tout à l'égout. À Montluçon, Ernest Montusès (1880-1927), qui fut adjoint au maire dans la municipalité de Paul Constants, rapporte, dans son *Histoire de Montluçon* publié en 1912, que de nombreux services publics sont alors mis en place : des écoles, des crèches, un orphelinat, un hôpital moderne, un Hôtel des Postes, un théâtre, des bains-douches et un abattoir. Si le changement est moins spectaculaire à Nevers et Vierzon, les deux villes se transforment également. La première se dote de nouveaux établissements scolaires, d'une Bourse du Travail ainsi que d'une nouvelle Caisse d'Épargne. La seconde se dote d'espaces de verdure avec le « square de la République » et le « jardin de l'abbaye » dans lequel des jeux pour enfants et un petit kiosque à musique sont installés. Parallèlement, la municipalité met en place un office d'habitat social destiné à la construction d'habitations bon marché dont les premières réalisations remontent à 1911⁶¹⁹.

Durant la première-guerre mondiale, l'industrie est désorganisée par le départ au front des ingénieurs et des ouvriers qualifiés. La crise touche le textile, le bâtiment, le bois et l'imprimerie, si bien qu'on dénombre, rien qu'à Montluçon, plus d'un millier de chômeurs⁶²⁰. L'effort de guerre nécessite cependant le redémarrage de certaines industries dont la production est réorientée

⁶¹⁵ Dans son *Histoire populaire de la France*, Gérard Noiriel rapporte que le POF s'est d'abord implanté dans le Nord de la France où les industries textiles étaient nombreuses. Il sut toutefois séduire également une partie du prolétariat rural. Il fut également influent chez les mineurs. Cette capacité d'adaptation explique ainsi ses bons résultats, dès 1892, à Roubaix, Montluçon, Commeny ou Narbonne. Au niveau national, l'influence électorale du POF resta cependant très limitée.

⁶¹⁶ Ce petit parti, qui regroupa moins de 2000 militants, fut fondé par des socialistes qui refusaient l'Unité et rejetaient la nouvelle ligne révolutionnaire (« guesdiste ») du nouveau parti socialiste. Il disparaîtra en 1910.

⁶¹⁷ Le *Parti républicain-socialiste* est un parti politique français de la *Troisième République* situé entre la SFIO et le *Parti radical-socialiste*.

⁶¹⁸ Entretien le 27 septembre 2021 avec Gérard Larpent : journaliste de profession, auteur d'une *Histoire de Vierzon* publié en 2021 aux éditions *La Geste*.

⁶¹⁹ Ces informations sont rapportées par Alain Leclerc, archiviste municipal de Vierzon, dans un texte publié sur la page *Facebook* de la commune intitulée « L'archive du vendredi ».

⁶²⁰ *La lettre des Amis de Montluçon* : compte rendu de la séance mensuelle du 13 février 2015.

provisoirement vers la fabrique d'armes, de munitions ou de produits utiles aux soldats. À Montluçon, l'usine *Saint-Jacques* abandonne ainsi les blindages de marine pour se consacrer exclusivement à la conception d'obus, tandis que le ministère de la Guerre fait aménager un atelier pyrotechnique à l'entrée de la ville⁶²¹. En novembre 1918, plus de 9 000 personnes sont employées sur le site dont près de 1 800 Sénégalais et 2 000 Kabyles venus remplacer les ouvriers et paysans français tués, inaptes ou au front (Urdician 2021). En 1916, selon les estimations de Gérard Larpent (2021), « 6 000 femmes et jeunes filles travaillent pour l'entrepôt d'effets militaires » dans des conditions particulièrement difficiles.



Figure 4. Vue de Montluçon dans les années 1930. © Regardetviedauvergne.fr.

Après-guerre, la situation économique et démographique de ces territoires évolue à nouveau. À Montluçon, l'industrie lourde reste très présente mais l'activité tend à se diversifier. Face à la concurrence du Nord et de la Lorraine, la métallurgie locale s'oriente vers une production de meilleure qualité. *Saint-Jacques* se tourne de son côté vers la fabrication d'aciers spéciaux tandis que *Saint-Gobain*, qui connaît des difficultés⁶²², recherche de nouveaux débouchés. L'implantation de trois nouvelles sociétés change provisoirement la donne. *Dunlop* s'installe ainsi en 1920, avec le soutien du député-maire Paul Constans (Couderc 2004), sur un site de 116 hectares laissé vacant après la fermeture d'un atelier pyrotechnique actif durant la guerre⁶²³. L'entreprise de pneumatique

⁶²¹ « Pourquoi il y a tout juste 100 ans la société *Dunlop* s'est installée à Montluçon », *La Montagne*, 20 septembre 2020.

⁶²² Les effectifs sont réduits de 920 à 430 salariés.

⁶²³ Entretien le 27 avril 2018 avec Jean-Paul Perrin : professeur d'histoire-géographie, rédacteur en chef de la revue *Les Cahiers Bourbonnais* de 1992 à 2016, animateur du blog *Vu du Bourbonnais* et membre de l'association *Les Amis de Montluçon*.

compte 400 ouvriers à ses débuts, en 1921, avant de devenir peu à peu la plus grande entreprise de la ville et du département occupant, à la veille de la seconde guerre mondiale, près de 4000 ouvriers⁶²⁴. En 1933, c'est au tour des premiers ateliers de la *Société d'applications générales d'électricité et de mécanique* (SAGEM) de s'implanter à la sortie de la ville sur la commune de Domérat. Les effectifs de cette société montent rapidement jusqu'à atteindre 1 400 salariés. Enfin, en septembre 1939, la Société Suisse *Landis et Gyr*, déménage une partie de ses ateliers, jusqu'ici localisés à proximité de la frontière allemande, dans les anciens locaux de la société *Guillemet* à Montluçon pour échapper au conflit (*Ibid.*). Portée par le dynamisme de ces nouvelles entreprises, la commune connaît un développement rapide⁶²⁵. Elle, qui rassemblait 36 000 habitants en 1921, en compte ainsi 7 500 de plus (+ 20,8 %) à la veille de la seconde guerre-mondiale en 1936 (*Figure 4*). Montluçon joue ainsi « un rôle de petite capitale régionale, qui, dans l'Allier, se pose en rivale, et en rivale heureuse, du chef-lieu administratif qu'est Moulins » (Baraud 1934).

À nouveau, les changements sont moins spectaculaires à Nevers mais n'en demeurent pas moins significatifs. La commune bénéficie, dans l'immédiat après-guerre, de la mise en service des ateliers de la société PLM à Varennes-Vauzelles mais subit, dans le même temps, la fermeture des forges de Fourchambault (Leguai & Charrier 1999). À la veille de la seconde guerre-mondiale, elle profite surtout du redéploiement de l'industrie militaire avec l'arrivée, en 1936, de la *Société française d'aviation nouvelle* (SFAN) puis, en 1939, de la *Farman* et de *Thomson-Houston*, une filiale de la société américaine *General Electric* spécialisée dans la fabrication d'hélices d'avion puis d'obus (*Ibid.*). Entre 1921 et 1936, Nevers connaît ainsi une croissance modérée mais régulière passant de 29 700 à 33 700 habitants (+ 13,5 %) tandis que Varennes-Vauzelles, qui lui est directement accolée, profite d'un développement rapide passant de 1 700 à 4 200 habitants (+ 147 %).

Vierzon, dans le même temps, voit elle-aussi son industrie se moderniser lui conférant durablement les traits d'une cité ouvrière. La ville donne ainsi l'impression, écrit le géographe René Crozet en 1933 dans les *Annales de géographie*, d'une « agglomération hâtivement formée » dans laquelle les usines, installées en pleine ville, forment « des blocs compacts d'allures différentes suivant les genres de fabrications ». La verrerie vierzonnaise, qui emploie 600 personnes environ, se mécanise avec un succès limité afin d'affronter la concurrence des produits importés de l'étranger. L'industrie porcelainière, qui emploie 4500 ouvriers et ouvrières dans l'ensemble du Berry, dont un tiers environ à Vierzon même, reste très présente sur le territoire. La manufacture de Marc Larchevêque, notamment, occupe toujours une large partie de la rue de Grossous en centre-ville. Elle doit cependant affronter la redoutable concurrence des productions Allemandes

⁶²⁴ « Le développement industriel de Montluçon », *Bulletin des Amis de Montluçon*, 1918.

⁶²⁵ Entretien le 27 avril 2018 avec Jean-Paul Perrin : *op. cit.*

et Tchécoslovaques puis la crise des années 1930 qui conduit à la fermeture de plusieurs établissements (Letourneau 1995) : *Hache* ferme en 1934 après 118 ans d'activité, *Pillivuyt* en 1936 après 137 ans d'activité. L'archevêque déménage dans le même temps une partie de sa production à Lamotte-Beuvron à 50 kilomètres au nord de Vierzon. Confrontés en outre à la rareté des matières premières durant l'occupation, les effectifs du secteur tombent à moins d'un millier avant la Libération. Des industries nouvelles apparaissent, à l'image d'une usine de pâte à papier établie à l'extrémité orientale de l'agglomération vierzonnaise, tandis que la SFMAI, poursuit son extension et sa modernisation avec la création de nouveaux ateliers⁶²⁶ faisant de la ville la capitale française du machinisme agricole⁶²⁷. Après une période de croissance modérée entre 1921 et 1931 (+ 2 200 habitants), l'ensemble formé par Vierzon-Ville, Vierzon-Villages, Vierzon-Forges et Vierzon-Bourgneuf connaît, toutefois, une courte période de déprise démographique, entre 1931 et 1936 (- 900 habitants). Les quatre communes cumulent ainsi, lors de leur fusion administrative en 1937, 25 500 habitants.

Alors que la France s'apprête à entrer dans la Seconde Guerre Mondiale, Montluçon, Nevers et Vierzon connaissent des dynamiques démographiques contrastées liées à des transitions industrielles inégalement réussies. Leurs populations évoluent et de nouvelles majorités politiques accèdent aux responsabilités dans deux des trois municipalités⁶²⁸. La débâcle de 1940, l'instauration du régime de Vichy puis les bombardements alliés interrompent brièvement leur extension. Il faut attendre la Libération et la reconstruction pour que les choses changent à nouveau très rapidement. Les trois villes entrent alors dans un « nouvel âge d'or » dont elles ne sortiront que deux ou trois décennies plus tard.

B. Les Trente Glorieuses : un nouvel âge d'or... en trompe l'œil ?

Montluçon, Nevers et Vierzon ne sortent pas indemnes de la Seconde Guerre Mondiale. La première fut bombardée à deux reprises : en juin 1940 par la *Luftwaffe*⁶²⁹ puis, en septembre 1943,

⁶²⁶ En 1924, selon l'historien Mathieu Couchet (2019), les ateliers thermiques s'étendent sur plus de 12000 m² de surface couverte par des structures métalliques légères en poteaux treillis.

⁶²⁷ Au total, la production annuelle de l'industrie vierzonnaise dans le secteur équivaut, en 1929, à 1800 batteuses, 550 locomotives, 320 presses. Cela représente alors environ les cinq sixièmes de la production du gros matériel de battage en France.

⁶²⁸ À Nevers, Émile Périn (1887-1965), un ingénieur originaire de Nice, est élu maire en 1925 sur une liste du Cartel des gauches. En 1935, alors qu'il a rejoint les rangs du *Parti d'unité prolétarienne* (PUP), il échoue à se faire réélire face à Michel Gaulier (1879-1953) alors candidat pour la *Section française de l'Internationale ouvrière* (SFIO). À Vierzon en 1937, Georges Rousseau (1894-1976), maire communiste de Vierzon-Village depuis 1929, l'emporte face aux socialistes devenant ainsi le premier maire de la commune après la fusion. À Montluçon, en revanche, c'est la continuité qui domine avec l'élection en 1925 du candidat de la SFIO : Marx Dormoy (1888-1941).

⁶²⁹ Le quartier ouvrier de la Ville-Gozet est partiellement détruit. Plus de 80 victimes sont recensées.

par la *Royal Air Force* (Figure 5). Bien que la ville soit restée en zone libre tout au long du conflit, les Allemands, qui ont besoin de caoutchouc synthétique, prennent le contrôle de l'usine *Dunlop*. Marx Dormoy, sénateur et maire de la ville depuis 1925, qui refuse de voter les pleins pouvoirs au maréchal Pétain, est par ailleurs démis de ses fonctions puis placé en résidence surveillée à Montélimar où il meurt assassiné dans la nuit du 25 au 26 juillet 1941.



Figure 5. Le site Dunlop de Montluçon après les bombardements alliés de 1943. ©Vierzonitude

Nevers n'échappe pas davantage au conflit. Située en zone occupée, elle revêt un caractère stratégique pour les Allemands en raison de sa proximité à Vichy, de la ligne de démarcation et de ressources minières⁶³⁰. Des troupes de surveillance, des parachutistes et des soldats d'élite y sont stationnés tout au long du conflit. En juillet 1944, les Alliés qui cherchent à ralentir la marche des renforts allemands vers la Normandie bombarde la commune faisant 162 morts et 168 blessés. Le quartier de la gare est en partie détruit ainsi que la cathédrale Saint-Cyr-Saint-Julitte qui voit son chœur gothique s'effondrer (Lechat 1982). Du côté de Vierzon, la situation n'est pas meilleure. La ville est elle aussi bombardée à de nombreuses reprises en 1940 puis en 1944 ce qui provoque des dizaines de morts et des dégâts matériels importants. La commune est par ailleurs traversée par la ligne de démarcation qui scinde la ville en deux : le sud est en zone libre alors que le nord est en zone occupée.

Une croissance alimentée par des migrations en provenance des campagnes alentours

⁶³⁰ « Une ville stratégique pour les Allemands », *L'Express*, 30 août 2007.

Les années d'après-guerre sont celles de la reconstruction, de la modernisation et de l'accélération de l'urbanisation. À l'échelle française, la part des citadins dans la population totale du pays évolue en effet très rapidement passant de 41 % en 1946 à plus de 68 % en 1962. Parmi ces nouveaux urbains, les jeunes, nés pour beaucoup entre 1945 et 1955, sont surreprésentés : ainsi, la moitié des effectifs a moins de 30 ans. « Ce courant neuf, observe la géographe Nicole Commerçon (1988), est celui d'une population de jeunes actifs venus chercher un emploi à la ville » dans un contexte de transformation du modèle agricole et de mécanisation des cultures.

Selon l'économiste Joseph Lajugie (1974), les villes de taille moyennes sont alors les premières bénéficiaires de ce mouvement. Celles comptant entre 20 000 et 200 000 habitants connaissent ainsi une croissance supérieure aux grandes villes. Entre 1936 et 1954, la croissance annuelle de ces villes est de + 1,5 % contre + 0,4 % pour les villes de plus de 200 000 habitants. Entre 1954 et 1962, l'écart se resserre mais demeure significatif : + 2,1 % pour les premières, contre + 1,7 % pour les secondes. Le différentiel est à nouveau réduit au cours de la période intercensitaire suivante (1962-1968) entre les villes moyennes (+ 2,2 %) d'un côté, et les grandes agglomérations urbaines (+ 2 %) de l'autre, à l'exception toutefois notable de la capitale qui connaît alors une inflexion de sa croissance (+ 1,3 %). Entre 1968 et 1975, les villes moyennes restent celles qui enregistrent les gains démographiques les plus importants mais des inégalités apparaissent entre les franges inférieures et supérieures de la catégorie. Joseph Lajugie (*Ibid.*) observe alors que les migrations en provenance des territoires peu denses constituent la source principale de ce dynamisme. En effet, les échanges entre les villes moyennes et les grandes agglomérations urbaines – Paris comprise – sont défavorables aux premières (- 100 000 habitants) tandis que leurs échanges avec les petites villes (+ 86 000 habitants) et les communes rurales (+ 304 000 habitants) leur sont inversement extrêmement profitables (*Ibid.*). Si bien que la ville moyenne qui, « pour beaucoup, était synonyme de médiocrité » suscite désormais une attirance nouvelle qui lui vaut « une attention flatteuse » (Lajugie 1974).

Unités urbaines ayant :	1954-1962	1962-1968	1968-1975
moins de 5 000 hab.	+ 0,9	+ 1,2	+ 1,2
de 5 000 à 9 999 hab.	+ 1,2	+ 1,4	+ 1,1
de 10 000 à 19 999 hab.	+ 1,6	+ 1,8	+ 1,5
de 20 000 à 49 999 hab.	+ 1,9	+ 2,0	+ 1,3
de 50 000 à 99 999 hab.	+ 2,2	+ 2,1	+ 1,5
de 100 000 à 199 999 hab.	+ 2,5	+ 2,3	+ 1,6
de 200 000 à 1 999 999 hab.	+ 2,0	+ 2,1	+ 1,2

Agglomération de Paris	+ 1,9	+ 1,3	+ 0,5
------------------------	-------	-------	-------

Figure 6. Comparaison des taux de variation moyens annuels de la population selon la taille des villes entre 1954 et 1975. Source : Michel M., *Le développement des villes moyennes*. Chartres, Dreux, Évreux, Éditions de la Sorbonne, Paris, 1984 (chapitre 1).

Montluçon, Nevers et Vierzon n'échappent pas à ce phénomène même si leur expansion semble limitée. Montluçon passe ainsi de 46 800 habitants en 1946, au lendemain de la guerre, à 56 500 habitants en 1975 (+ 20,7 %), soit un taux de variation annuel moyen de la population (+ 0,6 %) très en deçà de la moyenne des villes de même strate (Figure 6). Dans le détail, la sous-préfecture de l'Allier a connu une période de croissance modérée entre 1946 et 1954 (+ 0,5 % de variation annuelle), suivie d'une période plus favorable entre 1954 et 1962 (+ 1,6 %). 76 % des arrivants sont alors originaires d'un rayon d'une cinquantaine de kilomètre autour de Montluçon (Couderc 1971). La commune voit ensuite sa croissance ralentir, entre 1962 et 1968 (+ 0,9 %), puis devenir négative entre 1968 et 1975 (- 0,3 %). Dans le même temps, la population de la commune évolue. Sur un total de 15 300 actifs, Montluçon compte ainsi, en 1968, 42,4 % d'ouvriers, 23,5 % d'employés et 17,5 % de professions intermédiaires (Figure 7). La part des cadres progresse mais demeure largement minoritaire (6,2 %), tandis que celle des agriculteurs (0,2 %), exclus peu à peu de la commune en raison de l'urbanisation, et celle des artisans, commerçants et chefs d'entreprise (10,2 %), fragilisés par la crise du commerce traditionnel, tendent à diminuer. La population de la commune apparaît, par ailleurs, relativement jeune : 43 % des montluçonnais ont moins de 30 ans et 21 % moins de 14 ans. « Les quartiers derniers-nés, observe Pierre Couderc (1971), accueillent surtout les classes moyennes : employés, fonctionnaires, ouvriers mensuels » alors que le quartier de la Ville-Gozet et certaines parties du centre-ville concentrent les catégories populaires.

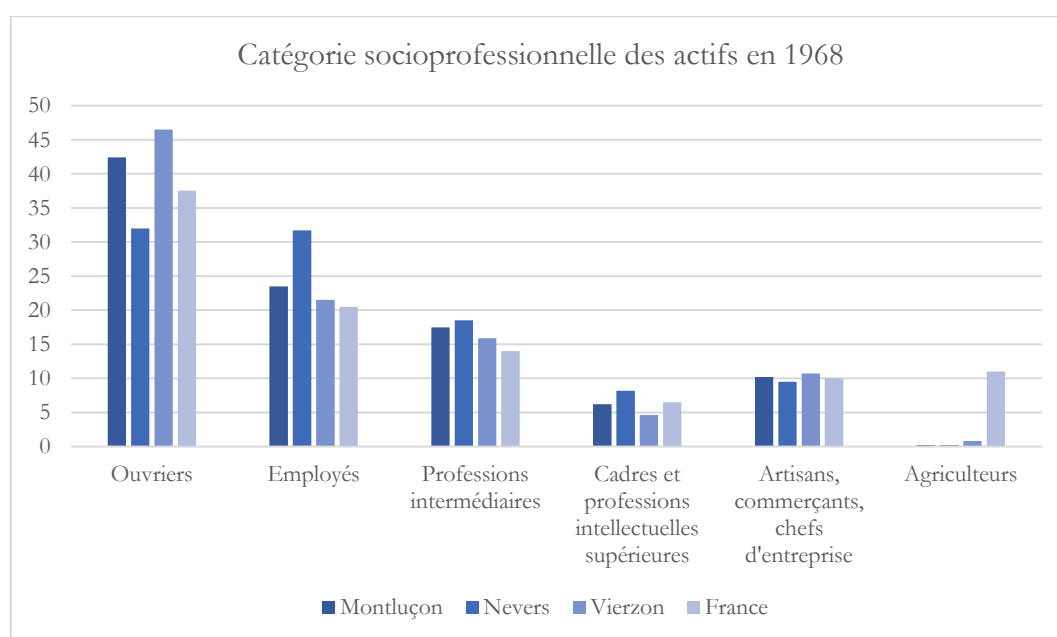


Figure 7. *Catégorie socioprofessionnelle des actifs de 25 à 54 ans au recensement de 1968 à Montluçon, Nevers et Vierzon et France métropolitaine. Source : Insee (RP1968).*

Entre 1946 et 1975, Nevers connaît une croissance nettement plus importante que sa voisine bourbonnaise. La population communale passe, en trois décennies, de 34 000 à 45 500 habitants (+ 33,8 %), soit un taux de croissance annuel moyen de + 1,2 %. Si, avec 150 habitants supplémentaires en moyenne chaque année, les gains sont relativement modestes entre 1946 et 1954 (+ 0,4 % de variation annuelle), ils augmentent dans les années qui suivent. Entre 1954 et 1962, le taux de variation annuel moyen de la population, dans la préfecture de la Nièvre, est ainsi de + 1,3 % puis, entre 1962 et 1968, de + 1,5 %. Il retombe légèrement entre 1968 et 1975 mais demeure largement positif (+ 1,3 %) et coïncide pour la première fois avec la moyenne des villes de même strate⁶³¹. Portée par les migrations en provenance des campagnes alentours⁶³², cette augmentation continue de la population, entre 1946 et 1975, masque cependant les nombreux départs vers la capitale. « Le nombre d'immigrants arrivés dans l'agglomération, entre 1962 et 1968, a été de l'ordre de 13 000 (23,5 % de la population de 1962) mais, pendant la même période, entre 9 000 et 10 000 habitants (19-20 % de la pop. 1962) l'ont quittée », révèle ainsi le géographe Jean-Bernard Charrier dans une étude publiée en 1973 dans la *Revue Géographique de l'Est*, la ville jouant alors un rôle de « pompe aspirante-refoulante », pour reprendre une expression du géographe Bernard Kayser forgée dans un autre contexte (1960), vis-à-vis de populations souvent jeunes⁶³³. L'examen approfondi de ces mobilités laisse d'ailleurs deviner le caractère socialement sélectif de ces migrations. Seulement 27 % des cadres, en 1958, sont originaires de l'agglomération de Nevers ou de la Nièvre alors que c'est le cas de 56,5 % des neversois (Charrier 1964). Ce groupe social s'avère, par ailleurs, extrêmement mobile puisque près de la moitié d'entre eux résident sur le territoire depuis moins de six ans⁶³⁴. À l'inverse, les ouvriers modestes et sans qualifications sont surreprésentés parmi les nouveaux arrivants et semblent plus aptes à s'ancrer durablement sur le territoire⁶³⁵. Entre 1968 et 1975, la commune voit pourtant la part des cadres et des professions intellectuelles supérieures progresser (de 8,2 % à 8,9 %) tandis que celle des ouvriers et des employés connaît une légère décrue tombant de 63,7 % à 62,5 % (- 1,3 point)⁶³⁶. Ce phénomène traduit alors une tertiarisation progressive de l'économie.

⁶³¹ Les villes de 20 000 à 50 000 habitants ont connu, entre 1954 et 1962, une croissance annuelle de + 1,9 % ; entre 1962 et 1968 de 2 % ; entre 1968 et 1975 de 1,3 %.

⁶³² En 1958, 56,5 % des habitants sont originaires de l'agglomération de Nevers ou du département.

⁶³³ En 1968, 45,1 % de la population a moins de 30 ans et 22,5 % moins de 14 ans.

⁶³⁴ Ces informations sont données dans le cadre du *Livre Blanc de Nevers* publié par la Commission locale d'Aménagement et d'Urbanisme, responsable de l'élaboration du SDAU, en 1971.

⁶³⁵ *Ibid.*

⁶³⁶ Dans le détail, la part des ouvriers, entre 1968 et 1975, passe de 32 % à 31,4 % de la population active et celle des employés de 31,7 % à 31,1 %.

Des trois municipalités étudiées, Vierzon est celle qui voit sa population progresser le plus fortement de 1946 à 1975 passant de 26 000 à 35 700 habitants (+ 37,3 %). Son taux de variation annuel, entre 1946 et 1954, est égal à + 1 % soit près de deux fois supérieur à ceux observés au même moment à Montluçon et Nevers. Si, entre 1954 et 1968, la croissance est un peu plus rapide (+ 1,3 %), la commune grandit désormais au rythme de ses deux voisines⁶³⁷. Vierzon connaît, toutefois, une dynamique relativement limitée en comparaison des villes de même strate (+ 2 %) ou de sa préfecture : Bourges (+ 2,3 %)⁶³⁸. Celle-ci est suffisante, néanmoins, pour que le profil de ses habitants évolue. On assiste, en effet, à un double phénomène de rajeunissement et de précarisation de la population sous l'effet des nouveaux venus originaires des campagnes environnantes (Dubois 1966). Ainsi, en 1968, près de la moitié des vierzonnais (45,9 %) est âgée de moins de 30 ans et un habitant sur quatre a moins de 14 ans. La part des ouvriers déjà élevée en 1968 (46,5 %) continue de progresser en 1975 (50,2 %) aux dépens de toutes les autres catégories à l'exception notable des cadres (de 4,6 % à 5,8 %) dont les effectifs restent toutefois limités. René-Édouard Dubois (1966), dans les *Annales de géographie*, rapporte également que les ouvriers embauchés à Vierzon sont de moins en moins qualifiés et qu'ils exercent dans des conditions dégradées.

Une dynamique de périurbanisation couplée à l'aménagement de grands ensembles

Parallèlement à l'évolution démographique de leurs villes-centres, Montluçon, Nevers et Vierzon ont également changé de visage sous l'effet de la périurbanisation et de l'aménagement de nouveaux quartiers : un mouvement qui, initialement, vise à résorber la crise du logement à laquelle les trois municipalités sont confrontées. Si la problématique est ancienne, la situation s'est encore détériorée à l'occasion du conflit. Ainsi, Montluçon, qui comptait 376 logements pour 1 000 habitants en 1939, n'en compte plus que 320 pour 1 000 habitants en 1948 (Urdician 2021). Se trouvant dans la nécessité de loger certains de leurs salariés, les industriels locaux (Saint-Jacques, Saint-Gobain, Dunlop) ont depuis longtemps investi dans la construction de logements neufs⁶³⁹ mais les lotissements édifiés avant-guerre, avec le soutien actif de la municipalité de Marx Dormoy,

⁶³⁷ Entre 1954 et 1968, le taux de variation annuel de la population est + 1,3 % à Montluçon et de + 1,5 % à Nevers.

⁶³⁸ Entre 20 000 et 50 000 habitants.

⁶³⁹ 64 baraquements sont édifiés par les usines Saint-Jacques en 1914 dans le quartier de Montcourtais, 41 maisons supplémentaires sont construites sur la commune de Désertines entre 1920 et 1922 par la même société ; Dunlop installée en 1920 reprend les baraquements des militaires et les aménage en logements donnant naissance aux « Cités Dunlop » ; Saint-Gobain fait bâtir entre 1911 et 1913 un premier lotissement, dit « Cité de la glacière », puis un second implanté à Montgacher, en bordure de la commune, et un troisième entre 1935 et 1936 au bord du talus de l'ancienne voie ferrée Montluçon-Châteauroux.

ne suffisent plus à répondre à la demande. Après la Libération, François Carrias (SFIO), René Ribière (SFIO) et Lucien Menut (SFIO), qui se succèdent aux responsabilités entre 1944 et 1950, cherchent à apporter des solutions rapides aux demandes des sinistrés et des réfugiés tout en engageant une politique de construction ambitieuse d'*habitations à bon marché* (HBM) susceptibles de répondre, durablement, à la problématique du logement sur le territoire (*Ibid.*).

Il faut néanmoins attendre l'élection d'André Southon (1906-1959) (SFIO), en 1953, pour que des projets se concrétisent enfin (*Figure 8*). Le nouvel édile « développe de nombreux programmes de lotissements municipaux et privés, bénéficiant de financement de la ville », rapporte l'historien Christophe Urdician (*Ibid.*). La ville se modernise également avec la démolition des îlots insalubres de Montcourtais et de Brevelle dans le quartier de la Ville-Gozet et avec la construction de logements neufs sur une partie de ces sites devenus vacants⁶⁴⁰. Bien plus ambitieux, les services centraux du *ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme* (MRL), associés aux services communaux, actent, en 1956, la construction d'un premier grand ensemble à l'est de la ville, comprenant 1 200 logements répartis en « barres » de quatre à dix étages. Dénommé « Fontbouillant », celui-ci est construit par « tranches » successives entre 1959 et 1962. Il est suivi de l'édification d'un second grand ensemble à la sortie de la ville : « Bien Assis ». Réalisé entre 1964 et 1969, celui-ci accueille à l'origine près de 940 logements HLM, 490 logements privés, 94 logements individuels, et prévoit la création de centres commerciaux (3 000 m²), sociaux, administratifs, culturels, ainsi que des équipements scolaires et sportifs. Entre le centre-ville et ces nouveaux espaces se constitue, dans le même temps, une zone tampon résidentielle où vivent des populations mieux loties.

Alors que la ville-centre se peuple de nouveaux quartiers résidentiels, faits de barres et de tours, emblématiques de l'urbanisation fonctionnaliste des décennies 1950, 1960 et 1970, l'exode rural bénéficie également à ses périphéries les plus proches. L'expansion urbaine concerne en premier lieu les communes situées au nord et à l'est de Montluçon où sont aménagés de petits lotissements individuels. Saint-Victor, au nord, connaît ainsi, entre 1946 et 1954, un quasi doublement de sa population (+ 43,7 %) avant de se stabiliser dans les décennies qui suivent. Désertines (+ 27 %), au nord-ouest, Domérat (+ 69 %) et Prémilhat (+ 150 %) à l'est, enregistrent également des gains significatifs, entre 1946 et 1975, tandis que Lavault-Saint-Anne, au sud, voit sa population multipliée par deux, entre 1968 et 1975 (+ 43 %), en raison de l'aménagement d'un nouveau lotissement pavillonnaire. Ces communes accueillent également de nouveaux magasins en libre-service qui suscitent l'inquiétude des commerçants locaux : « (...) l'implantation d'un "Mammouth"

⁶⁴⁰ 320 logements sont, par exemple, construits entre 1960 et 1961 dans la cité Pierre-Leroux.

au carrefour de la Rocade et de la route de Guéret, rapporte par exemple Pierre Couderc en 1971, suscite des remous au sein des commerçants montluçonnais ».

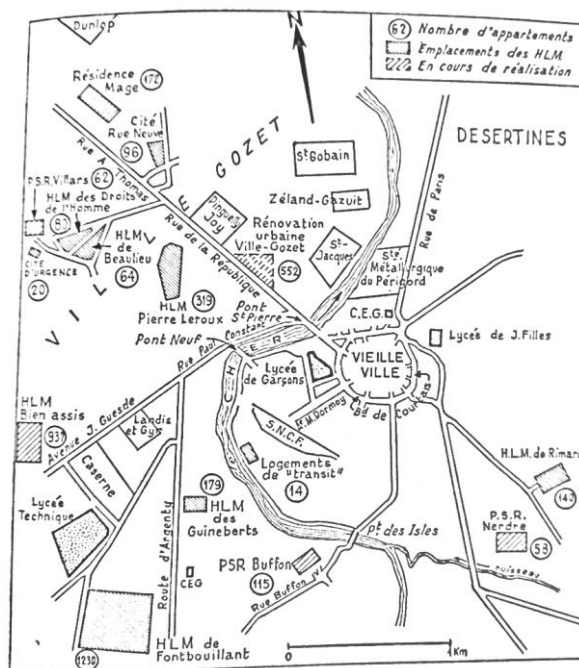


Figure 8. Répartition des logements gérés par l'Office Public d'HLM de Montluçon. © Pierre Couderc (1971)

À Nevers, l'expansion de la municipalité dans les années 1950 se traduit également par la construction de plusieurs grands ensembles sur des terres jusqu'ici maraîchères ou inoccupées. C'est le cas des Montots et de la Grande Pâturée entre 1955 et 1968 (1 200 logements), du Banlay entre 1959 et 1970 (1 200 logements) et des Bords-de-Loire entre 1970 et 1973 (2 000 logements) (Leguai & Charrier 1999). « Ces opérations n'ont pas été parfaites mais elles ont permis de régler, pour l'essentiel, la crise du logement dans la ville de Nevers », estime dans ses mémoires (2000), Marcel Narquin⁶⁴¹ qui fut adjoint à l'urbanisme, entre 1959 et 1971, dans la municipalité de centre-droit emmenée par Jean-Louis Ramey, et à ce titre l'un des principaux artisans de ces différents chantiers.

Ces quartiers accueillent alors une population relativement jeune, ouvrière (Les Montots) ou diversifiée (le Banlay), tandis que le centre historique de la municipalité, vieillissant, tend à se « prolétarianiser » (Charrier 1973). La déviation de la RN7, dans les années 1950, contribue également à modifier en profondeur la physionomie de la commune (Chabrolin & al. 1984). Évoquée pour la première fois en 1934 dans le cadre du plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension de la municipalité établie par Raymond Lopez, architecte de Paris, elle est réalisée, vingt

⁶⁴¹ Marcel Narquin (1947-2020) est le frère de Jean Narquin, qui fut conseiller municipal d'Angers et député du Maine-et-Loire de 1968 à 1988. Il est également l'oncle de Roselyne Bachelot qui fut plusieurs fois ministres sous Jacques Chirac et Emmanuel Macron.

ans plus tard, dans le cadre d'un projet d'urbanisme de grande envergure. Celui-ci, outre le passage de la RN7, prévoit la création d'une Maison de la Culture, d'une Bourse du Travail (Maison du Peuple), d'une Maison des Sports ainsi que des logements neufs (*Figure 9*). Il implique en contrepartie la couverture complète de la rivière Nièvre ainsi que la démolition de l'îlot des Pâtis considéré par les pouvoirs publics comme insalubre⁶⁴². Parallèlement, le vieux Champ de Foire, situé à l'entrée de la vieille-ville, est démoli, libérant un vaste parking qui accueillera, quelques années plus tard, la nouvelle chambre d'agriculture. Si la romancière Marguerite Duras, qui a écrit les dialogues du film d'Alain Resnais *Hiroshima mon amour* sorti au cinéma en 1959, dépeint alors « une ville à la taille de l'amour (...) délimitée comme une capitale », François Mitterrand, député de la Nièvre, se fait plus sévère. Dans une lettre adressée à Anne Pinget, datée de janvier 1964, il donne ainsi cette description de la municipalité : « Nevers a une belle façade du côté du pont de Loire. C'est tout, archi-tout. La laideur de Boulogne-Billancourt offense moins, puisqu'elle se sait laide »⁶⁴³. Les actions engagées dans ces années-là bénéficient, cependant, du soutien d'une majorité de la population qui reconduit Jean-Louis Ramey dans ses fonctions, en mars 1965, sur la promesse de poursuivre le développement engagé via la construction de nouveaux grands ensembles et d'équipements plus modernes⁶⁴⁴.



Figure 9. Construction de la Bourse du Travail à l'emplacement de l'îlot des Pâtis. © Ville de Nevers

⁶⁴² Une enquête effectuée en 1952 en vue de l'assainissement de l'habitat et du relogement des familles évoque 57 logements en « bon état », 134 logements en « état moyen », 179 logements en « mauvais état » et 34 logements en « très mauvais état ».

⁶⁴³ Lettre à Anne Pinget datée du 7 janvier 1964.

⁶⁴⁴ Profession de foi datée du 14 mars 1965.

Comme à Montluçon, on observe également, dans ces années-là, une croissance importante des communes situées en périphérie de la ville-centre ; alimentée par l'attrait très fort pour l'habitat individuel de type pavillonnaire. Si celle-ci est limitée au sud de la Loire, du côté de Sermoise et de Challuy, elle est plus marquée à l'est, au nord et à l'ouest, le long des principaux axes routiers. Entre 1946 et 1975, Coulanges-lès-Nevers est passée de 1 450 à 3 100 habitants (+ 114 %), Marzy de 1 300 à 2 200 habitants (+ 69 %), Garchizy de 2 300 à 3 700 habitants (+ 61 %) et Varennes-Vauzelles, où la cité SCNF se trouve peu à peu noyée dans la masse des nouveaux lotissements, de 4 700 à 8 500 habitants (+ 81 %). Fourchambault, au nord-ouest, connaît un développement plus modéré (+ 28 %) malgré la construction de plusieurs ensembles HLM, dans les années 1950 et 1960, qui contribuent à changer la physionomie de la commune. Marzy accueille par ailleurs, en décembre 1969, un hyper-marché Carrefour, de 8 000 mètres carrés, qui reconfigure l'entrée ouest de Nevers via la D40 (*Figure 10*).



Figure 10. Site d'installation de Carrefour en 1967 (à gauche) et en 1973 (à droite). © IGN

La périurbanisation est moins marquée à Vierzon où seule Méreau voit sa population augmenter de manière significative (+ 59 %) entre 1962 et 1975 avec la construction de petits lotissements pavillonnaires en bordure de la ville-centre. Après-guerre, Vierzon réalise cependant, non sans peine, sa transition. Alors que 25 % des habitations de la ville ont été détruites par les bombardements⁶⁴⁵, Maurice Caron (1896-1972), élu maire socialiste de la municipalité en 1947 avec l'aide de la droite locale, entend répondre rapidement à la crise du logement qui touche le territoire⁶⁴⁶. Des baraquements de fortune, dans lesquels sont logés des familles nombreuses disposant de faibles revenus, sont ainsi aménagés à l'emplacement de l'actuelle place de la Libération, au Chalet de la Forêt ou sur la place de l'ancienne mairie de Vierzon-Forges. Ils sont

⁶⁴⁵ Ville de Vierzon, « Du château au Tunnel », *Les Archives du Vendredi* : <http://www.ville-vierzon.fr/archives-de-vendredi.html>.

⁶⁴⁶ Selon Rémy Beurion (2011), journaliste au *Berry Républicain*, 2 000 familles sont toujours sans abri en 1950.

progressivement remplacés, dans les années 1950 et 1960, par de petites cités d'habitat social à l'image des cités Désert et Louise Michel en 1951, Puits-Berteau en 1952, Henri Sellier en 1953, Bourdoiseau en 1955 et Gustave Flourens en 1958 (*Ibid.*) (Figure 11).

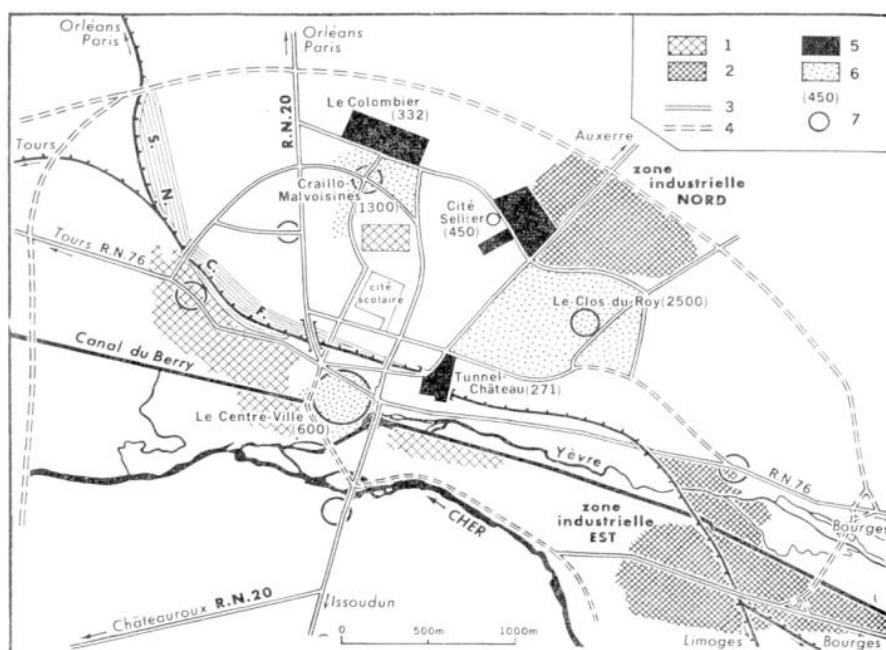


Fig. 1. — Plan d'urbanisme de Vierzon.
Mise en place des réalisations de ces dernières années et projets
de restructuration urbaine.

Zones d'industrie : 1. Diffuses (à restreindre). — 2. Aménagées.
 Communications : 3. Routes ou rues. — 4. Rocades d'évitement ou déviations.
 Grands ensembles locatifs (nombre de logements entre parenthèses) : 5. Réalisés ou en cours de réalisation. — 6. En projet. — 7. Centre de quartier prévu.

Figure 11. Plan d'urbanisation de Vierzon dans les années 1960. © René-Édouard Dubois (1966).

L'élection, en 1959, de la liste du *Parti Communiste Français* (PCF) conduite par Léo Mériot, médecin et résistant, sur un programme « d'amélioration sociale »⁶⁴⁷, accélère le mouvement. Dans un contexte où de nombreuses familles demeurent mal logées⁶⁴⁸, la construction de logements sociaux figure parmi les priorités de la nouvelle majorité⁶⁴⁹. « Le Cher a été endigué, les égouts ont été installés, les rues ont été éclairées, l'asphalte a remplacé les pavés et tous les trottoirs ont été goudronnés. Mais la municipalité Merigot a aussi bâti des écoles et construit, en dix ans, deux mille cinq cents logements », rapporte à ce titre un article du *Monde* daté du 17 février 1971⁶⁵⁰. Une importante transformation du cadre urbain est en effet entreprise, à son arrivée, avec l'adoption

⁶⁴⁷ Entretien le 26 avril 2021 avec Roger Coulon : médecin-retraité, maire-adjoint PCF de Vierzon de 1977 à 1990, 1^{er} fédéral du PCF du Cher, conseiller général du Cher et conseiller régional dans les années 1980 et Président du Secours Populaire à Vierzon de 2008 à 2014.

⁶⁴⁸ En 1964, Le bulletin municipal, rapporte le journaliste Remy Beurion (2011), consacre, par exemple, deux pages au « problème angoissant » du « logement » à Vierzon. 600 demandes restent à satisfaire.

⁶⁴⁹ Lors de la campagne électorale pour les municipales de 1959, la liste du PCF comprend trois axes principaux. Le premier est consacré au logement social.

⁶⁵⁰ « Châtelleraut et Vierzon : grandes surfaces et voies rapides », *Le Monde*, 17 février 1971.

d'un nouveau plan d'urbanisme, approuvant en 1965, la programmation de la déviation de la RN20, effective en 1975, et la construction de plusieurs grands ensembles au cours de la décennie. Une opération « centre-ville » est lancée afin de créer une jonction entre les différents quartiers de cette commune tardivement unifiée. Le canal, fermé à la navigation en 1950, est partiellement comblé, à partir de 1966, afin d'accueillir des places de stationnement, une maison de la culture et des jeunes, une maison des syndicats, une salle de sport municipale, un groupe scolaire ainsi que 600 logements (Dubois 1966).

Les investissements socio-culturels passent finalement au second plan tant la politique du logement est jugée prioritaire⁶⁵¹. « Les financements qui arrivent au compte-goutte sont ainsi redéployés vers d'autres projets immobiliers », explique *a posteriori* l'archiviste de la ville⁶⁵². Plusieurs îlots insalubres sont rasés, au cours des années 1960, pour laisser la place à de nouveaux quartiers. C'est le cas, par exemple, de Tunnel-Château, sur les hauteurs de la ville, où sont aménagés 270 logements ainsi qu'un musée, une bibliothèque et des écoles (Figure 12). L'heure n'est pas encore à la protection du patrimoine.



Figure 12. L'opération « Tunnel-Château » entre 1965 et 1967. © Cercle historique du pays de Vierzon

En parallèle, la municipalité entreprend la construction d'un nouveau quartier d'habitat social, à la fin des années 1960, celui du Clos-du-Roy, sur une terre jusqu'alors occupée par des jardins et des

⁶⁵¹ « Quand un projet de 1962 n'est toujours pas réalisé... », *Vierzonitude*, 17 octobre 2022.

⁶⁵² Ville de Vierzon, « Du château au Tunnel », *Les Archives du Vendredi* : <http://www.ville-vierzon.fr/archives-de-vendredi.html>.

vignes, à l'est de la commune⁶⁵³. L'opération comprend à l'origine 2 500 logements, deux groupes scolaires ainsi qu'un centre commercial, administratif et social⁶⁵⁴. Roger Coulon, adjoint au maire à l'époque, témoigne :

« La municipalité a cherché à construire des logements – parce qu'il y avait une crise – à supprimer les baraquements – souvent vétustes – avec en même temps le souci de développer les infrastructures structurantes à l'échelle de la municipalité. Vierzon avait la particularité, je le rappelle, d'être le résultat de l'union de quatre communes avant-guerre ce qui explique qu'il n'y avait pas de structures coordonnées. Il y a trois cents kilomètres de rue, par exemple. C'est énorme ! Il a fallu planifier tout ça. Il y a eu beaucoup de travaux, y compris réalisés par nos prédécesseurs. Vierzon, petit à petit, s'est structurée comme une "petite ville moyenne" et les différences entre les communes se sont atténuées. Le centre-ville était très vétuste. Il a fallu détruire tout ce qui était "semi-en ruine" pour construire des bâtiments locatifs. Il a fallu reconstruire le réseau urbain et réaménager l'activité commerçante »⁶⁵⁵.

Désormais, « l'église Notre-Dame et le beffroi sont concurrencés par des immeubles de logements sociaux » (Beurion 2011) tandis qu'au sud-est de la ville, dans la plaine de Chaillot, un vaste lotissement est construit, au début des années 1970, après que l'*Abri Familial Vierzonnais* (AFV)⁶⁵⁶ ait remporté le « concours Chalandon de la maison individuelle » (*Ibid.*) (*Figure 13*).



Figure 13. Quartier Chaillot à sa construction (1973). Échelle : 1/19574 © IGN

⁶⁵³ « Une exposition sur l'histoire du Clos-du-Roy à Vierzon avec l'AJCV », Le Berry Républicain, 4 décembre 2017.

⁶⁵⁴ Le projet sera finalement réduit. En 1975 seuls 1 000 logements sont achevés. Ils abritent alors des ouvriers, puis des employés et des cadres.

⁶⁵⁵ Entretien le 26 avril 2021 avec Roger Coulon : *op. cit.*

⁶⁵⁶ L'AFV est une coopérative HLM créée et gérée par la municipalité de Vierzon.

Entre tertiarisation, reconversions industrielles et premiers signes de fragilisation

Si *Dunlop* connaît une période favorable après-guerre⁶⁵⁷, qui s'avérera finalement assez brève, ce n'est pas le cas de l'ensemble des entreprises présentes à Montluçon. Les conditions naturelles favorables à l'essor de l'industrialisation de l'agglomération ayant disparu, débutent alors les fermetures et les réductions d'effectifs à répétition (Couderc 2004). On assiste ainsi, entre 1948 et 1951, à de nombreux licenciements chez les principaux employeurs du territoire à l'image des usines *Saint-Jacques*, de la chemiserie *Rousseau* et de *Saint-Gobain*⁶⁵⁸. La SAGEM elle-même, qui avait pourtant crû rapidement durant la guerre, connaît quelques attermoissements⁶⁵⁹ qui aboutissent, en 1950, à une réduction des effectifs globaux de l'entreprise de 3 000 à 2 400 salariés. Parallèlement, le canal, qui fut longtemps indispensable à l'économie locale, est déclassé et fermé, le 3 janvier 1955, avant d'être comblé, dans les années 1960, entraînant un changement profond du paysage urbain.

De 1952 à 1959, 1 200 emplois disparaissent, principalement dans la sidérurgie, alors que l'on enregistre, estime l'historien Pierre Couderc (1971), seulement 800 créations. Le chômage reste faible, dans un premier temps, mais la crise s'aggrave dans la décennie suivante. Les houillères de Commentry, après avoir retrouvé vie à l'occasion du conflit, disparaissent progressivement du territoire, entre 1955 et 1961, tandis que les licenciements se multiplient⁶⁶⁰ : 100 emplois supprimés chez *Saint-Jacques* entre 1959 et 1964⁶⁶¹, près de 600 chez *Dunlop* en 1962, 200 chez l'américain *Joy* (ex-*Pinguéty-Ville-Goze*) entre 1963 et 1967, 280 aux forges et aux ateliers de Commentry-Oissel en 1964, 600 au sein de la *Société Minière et Métallurgique du Périgord* (SMMP) entre 1959 et 1967. Si l'on en croit les chiffres avancés par le bulletin de la municipalité édité en janvier 1968, quelque 4 000 emplois auraient disparu à Montluçon entre 1948 et 1968. Roger Tindilière, Secrétaire départemental de la CGT de 1966 à 1982 et ouvrier chez *Saint-Jacques* jusqu'à sa fermeture en 1964, livre ce témoignage des événements :

« Les licenciements se sont faits en plusieurs fois chez nous. Les intérimaires furent liquidés les premiers, puis on a parlé de retraites anticipées, puis la fermeture a été annoncée en juin

⁶⁵⁷ « Une visite à Montluçon aux usines Dunlop reconstruites », *Le Monde*, 3 octobre 1949.

⁶⁵⁸ Entre 1948 et 1951, les trois entreprises procèdent à 1 270 licenciements.

⁶⁵⁹ « La situation à la SAGEM », *Le Centre Républicain*, mai 1949.

⁶⁶⁰ « 461 personnes vont être licenciées à Montluçon à la suite de la fermeture d'une usine », *Le Monde*, 19 juin 1964.

⁶⁶¹ La société est notamment confrontée à la baisse très importante des achats de l'armée dont la part des commandes, sur l'ensemble de celles reçues, est passée de 80 %, durant la guerre, à moins de 5 % au début des années 1960.

1964. On a occupé l'usine immédiatement. On ne s'y attendait pas car des investissements avaient été faits quelques années seulement auparavant. On avait de l'espoir et puis l'usine était très importante donc on se sentait protégé. Automatiquement, après l'annonce de la fermeture on s'est réuni. Tous les gars étaient-là. On a proposé d'occuper l'usine et de manifester tout de suite dans la rue. On était à peu près un millier d'ouvriers. (...) Au bout d'un moment on a vu qu'on ne gagnerait pas. On a mis des revendications en avant. Pleine retraite pour les plus de 60 ans, primes importantes pour les autres, reclassements [silence]. Puis, vers le mois de novembre, ou décembre peut-être, la direction générale a tout accepté. (...) On a cessé la grève et l'occupation en décembre puis, quelques temps après, l'usine a fermé. »⁶⁶²

Certes, observe un journaliste du *Monde* en 1964, les licenciements sont le plus souvent intervenus dans des secteurs d'activité traditionnelle en perte de vitesse mais « les responsables locaux ont maintenant l'impression de rouler le rocher de Sisyphe, les effets bénéfiques pour la main-d'œuvre locale des nouvelles implantations étant régulièrement annulés, et même au-delà, par des licenciements massifs »⁶⁶³. La situation est telle qu'elle conduit le ministre du Travail, Gilbert Grandval (1904-1981), à afficher son soutien aux travailleurs licenciés lors d'un déplacement à Fourmies dans le Nord : « À Montluçon on connaît, pour le reclassement, des difficultés assez sérieuses. (...) Mes collaborateurs directs et les services du travail feront tout pour que les travailleurs licenciés retrouvent au plus tôt un emploi »⁶⁶⁴.

Confrontée à une situation délicate, la municipalité, aidée du *Comité d'Expansion Economique de l'Allier* (CEEAA) et de la *Caisse des Dépôts et Consignations* (CDC), met en place, au début des années 1960, la *Société d'Équipement du Bourbonnais* (SEB) chargée de la réalisation et de la gestion de deux zones industrielles comprenant des « usines préconstruites »⁶⁶⁵ : l'une à Commentry (15 hectares), l'autre à Montluçon (40 hectares). Le territoire est également classé en « zone II » par la DATAR, permettant l'attribution de prime d'adaptation industrielle allant jusqu'à 25 % de l'investissement⁶⁶⁶, et un « organisme spécial » chargé de la conversion des bassins houillers est mis en place⁶⁶⁷. Montluçon, qui dispose depuis 1955 d'un lycée technique très performant, l'*École Nationale de l'Enseignement Technique* (ENET), bénéficie en outre de l'installation, à la fin des années 1960, sur demande des responsables économiques et politiques locaux, d'un *Centre de Formation Professionnelle*

⁶⁶² Entretien le 4 septembre 2018 avec Roger Tindilière : ouvrier chez Saint-Jacques dans les années 1960, Secrétaire départemental de la CGT dans l'Allier de 1966 à 1982 et administrateur à la CPAM de 1983 à 1996.

⁶⁶³ « La région de Montluçon craint de ne pouvoir combler le vide né de la perte de ses industries lourdes », *Le Monde*, 13 juillet 1964.

⁶⁶⁴ « M. Grandval s'efforcera de reclasser les travailleurs licenciés à Montluçon », *Le Monde*, 7 juillet 1964.

⁶⁶⁵ « Des usines toutes faites qui n'attendent que les industriels dans les régions en déclin », *Le Monde*, 2 juin 1969.

⁶⁶⁶ La DATAR a traité neuf dossiers entre 1960 et 1975, parmi lesquels quatre ont été primées : Eco-France (8 %), Siaga Donaldson (12 %), les Forges de Courcelles (18 %) et les Fonderie Brea (22 %).

⁶⁶⁷ « Un organisme spécial sera chargé dès cet automne de la conversion des bassins houillers d'Auvergne déclare M. Jérôme Monod », *Le Monde*, 26 juillet 1969.

Accélérée (CFPA) de « première génération ». Si le problème de l'emploi demeure prégnant, contribuant à l'inversion de la trajectoire démographique de la commune entre 1968 et 1975, certaines entreprises connaissent, dans ce cadre, une dynamique favorable⁶⁶⁸. *Landis & Gyr*, qui oriente sa production vers la fabrication de compteurs électriques, de disjoncteurs et d'appareils de mesure et de réglage thermiques, grandit rapidement pour atteindre 1 400 salariés environ tandis que la SAGEM renoue avec la croissance, à la fin des années 1960, passant de 1 600 à 2 200 salariés. Les industries chimiques ou para-chimiques, à l'image des *Cires Françaises*, de *Péchiney-Saint-Gobain* ou de *l'Alimentation Équilibrée de Commentry*, se maintiennent bien malgré quelques transformations. Le secteur de l'habillement connaît également un développement important, porté par des sociétés comme *Rousseau-Noveltex*, *Harmel* ou *Mavest*, avant de disparaître du territoire quelques années plus tard. Au final, les décennies qui suivent la Libération sont marquées par une diversification, une complexité grandissante des structures industrielles, mais aussi par une grande instabilité de l'emploi. Elles constituent, en outre, un tournant dans l'histoire de la municipalité qui cesse alors, aux yeux de certains observateurs de la vie locale, d'être une cité industrielle à part entière (Couderc 1990)⁶⁶⁹.

Malgré l'épuisement des ressources naturelles, en particulier de la houille, à l'origine de l'essor de plusieurs communes industrielles situées dans ses environs (Imphy, Decize, Fourchambault et Guérigny), Nevers connaît dans ces mêmes années une trajectoire économique plus favorable que sa voisine bourbonnaise. La situation économique est pourtant complexe au lendemain de la Libération. Outre l'épuisement de la sidérurgie, la plupart des entreprises d'armement, arrivée sur le territoire durant la Seconde Guerre Mondiale, font faillite entre 1948 et 1951. La municipalité et la Chambre de Commerce échouent par ailleurs, en 1952, à convaincre *Michelin* de s'installer à Nevers plutôt qu'en périphérie de Bourges : « Il y avait la crainte, de la part des industriels locaux et de certains commerçants, de voir les salaires faire un bond en avant, qui aurait mis en difficulté leurs propres entreprises. Sans doute aussi les notables traditionnels craignaient-ils de voir la municipalité de Nevers basculer à gauche » (Charrier 1973).

Si la situation est mouvante, on assiste néanmoins à des implantations d'industries nouvelles ainsi qu'à des extensions de sociétés existantes. C'est le cas, en particulier, de l'installation, en 1950, des *Ateliers de construction de motocycles et accessoires* (ACMA) à Fourchambault (*Figure 14*), filiale de la société italienne *Piaggio*, où sont fabriquées les célèbres *Vespa*, et de l'usine *Thomson-Houston* à Nevers dont la production est orientée, dans les années 1950, vers la fabrication d'appareils frigorifiques (Thuillier 1959). A son apogée en 1957, les premiers produisent quotidiennement 300

⁶⁶⁸ Entretien le 27 avril 2018 avec Jean-Paul Perrin : *op. cit.*

⁶⁶⁹ Le secteur tertiaire domine l'emploi local à partir de la fin des années 1960.

scooters et 80 véhicules et compte près de 2 500 salariés (Quirici 2001), parmi lesquels figurent des postes à responsabilité (Charrier 1964). Ils subissent, cependant, à la fin des années 1960, un ralentissement de la demande de véhicules neufs, lié à la perte de marchés porteurs en Algérie et au Vietnam, en raison des conflits qui touchent ces deux pays⁶⁷⁰. Malgré des investissements importants, entre 1951 et 1959, l'usine est contrainte d'arrêter la fabrication des scooters⁶⁷¹ avant de fermer ses portes le 31 décembre 1962. Après un temps d'arrêt total, l'usine est reprise par une filiale de *Fiat*, mais, en dépit des investissements annoncés, la nouvelle structure ne compte que 470 salariés en 1971.



Figure 14. *A gauche, un appel à la solidarité syndicale datant de décembre 1962 en réaction à la fermeture de l'ACMA ; A droite, une photo non-datée, publiée par le Journal du Centre, de Vespas fabriquées à Fourchambault.*

Thomson-Houston connaît un autre destin. Installée sur le territoire depuis 1939, l'entreprise réussit sa reconversion, après-guerre, en développant des compresseurs frigorifiques puis des thermostats froids. L'entreprise passe de 1 200 salariés, avant le conflit, à près du double dans les années 1950. Si la situation évolue positivement, dans un premier temps, le renversement de conjoncture est brutal, dans les années qui suivent, en raison de la concurrence étrangère et des nouvelles réglementations qui limitent les crédits à la consommation (Thuillier 1959). En 1965, après

⁶⁷⁰ La guerre du Vietnam débute en 1955, soit un an après la guerre d'indépendance algérienne.

⁶⁷¹ « Plus de mille salariés d'une usine de Fourchambault vont être licenciés », *Le Monde*, 12 juillet 1958

plusieurs vagues de licenciements, le site de Nevers ne compte plus que 1 400 salariés⁶⁷². Les effectifs de la *Thomson* se stabilisent, néanmoins, dans les années 1960 avant de remonter légèrement au début de la décennie suivante⁶⁷³. Suit une série de fermetures dans les alentours de Nevers : les Forges de Guérigny en 1971 ; la gare de triage de Saincaize en 1973 ; les mines de La Machine en 1974. « Le malaise industriel (...) a atteint surtout les industries métallurgiques et du textile, mais n'a pas épargné celles de l'électricité, du froid et du caoutchouc », indique le compte rendu de l'assemblée générale du *Comité d'Expansion Economique et de Productivité pour la Nièvre* (CEEPN) en 1965⁶⁷⁴. D'autres industries, plus modernes, prennent cependant le relais. C'est le cas de *Look*, qui s'est installée à Nevers en 1951, et de plusieurs sociétés qui connaissent, au cours de ces deux décennies, des reconversions heureuses à l'image des *Engrenages Durand* ou d'*Alfra-Laval* (Charrier, 1973)⁶⁷⁵. Ces dernières bénéficient de l'aide de la municipalité et du conseil général qui aménagent, en 1964, une zone industrielle à l'est de la ville, sur la commune de Saint-Eloi⁶⁷⁶, puis une seconde en 1971, au nord de la municipalité, sur la commune de Varenne-Vauzelle. Elles reçoivent aussi le soutien de l'Etat qui, en 1968, classe les cantons de Nevers, Pougues-les-Eaux et Decize en « zone II » ouvrant la voie, comme à Montluçon, à l'attribution de primes de conversion aux entreprises. De manière générale, malgré la présence toujours importante des industries métallurgiques et mécaniques, la tendance est à la diversification avec, en parallèle, une forte progression du secteur tertiaire, portée notamment par le développement des administrations publiques, et l'arrivée, en 1972, d'une garnison de 800 militaires environ (*Ibid.*).

À Vierzon, la situation présente des similarités, bien que le profil de la commune soit plus industriel. Née de façon rapide au milieu du XIX^{ème} siècle (Crozet 1933), son industrie avait conservé des structures anciennes, vieilles, insuffisamment diversifiées. De 1950 à 1962, la ville connaît une crise violente qui entraîne la disparition de 27 usines ou ateliers, et la suppression totale de 2 390 emplois (Dubois 1966). L'industrie de la verrerie, présente à Vierzon depuis 1860, disparaît pratiquement du territoire (Letourneau 1995) tandis que les secteurs du machinisme agricole et de la porcelaine connaissent d'importantes difficultés. Alors qu'ils comptent respectivement 2 100 et 1 200 ouvriers en 1950, ces deux secteurs, en cumulé, n'en comptent plus que 1 500 en 1962. La situation est telle qu'elle conduit l'archevêque de Bourges à intervenir dans le débat public, en juin 1959, pour demander au patronat local de ne « tirer aucun profit » de cette « situation douloureuse » en échappant à « la tentation d'embaucher au rabais, de diminuer les temps alloués pour certains

⁶⁷² « Licenciements à l'usine Thomson-Houston de Liévin », *Le Monde*, 5 novembre 1965.

⁶⁷³ Les effectifs présents sur le site de Nevers remontent à 1 800 en 1971 avant de redescendre à 1 500 en 1974.

⁶⁷⁴ *Comité d'Expansion Economique et de Productivité pour la Nièvre* : Compte rendu de l'Assemblée Générale du 29 mai 1965.

⁶⁷⁵ La première compte près de 400 salariés en 1971 ; la seconde plus d'un millier.

⁶⁷⁶ Elle sera inaugurée en 1966 en présence de George Pompidou, alors Premier ministre.

travaux, ou encore de différer des augmentations indispensables de salaires »⁶⁷⁷. De leur côté, les pouvoirs publics mettent en place, à Vierzon, le premier fonds de chômage interdépartemental destiné à aider les salariés qui auraient perdu leur emploi⁶⁷⁸.



Figure 15. Photo aérienne du site « Case » à Vierzon (1965). Échelle : 1/8120 © IGN.

La SFMAI, dans ce contexte, résiste davantage que ses concurrents et continue d'animer le centre-ville mais sa position géographique est devenue un handicap⁶⁷⁹. L'entreprise, qui connaît des difficultés, est rachetée en 1958 par l'américain *Case International* (Figure 15) qui, de 1959 à 1961, procède à de nombreux licenciements mais opère également des investissements importants, permettant à l'entreprise de redémarrer. La crise provoque en réalité, comme à Nevers, un renouvellement salutaire des industries locales. Ainsi, une vingtaine d'entreprises s'installent ou sont reprises, entre 1958 et 1964, le plus souvent à l'aide de capitaux extérieurs (Dubois 1966). Elles bénéficient, également, du soutien actif de la municipalité communiste de Léo Mérigot qui, pour inciter les industriels à investir, refuse « de réduire les patentes pour les nouvelles installations » en dépit d'une dette communale élevée⁶⁸⁰. Si le secteur tertiaire connaît une croissance modeste,

⁶⁷⁷ « Une déclaration de l'archevêque de Bourges sur le chômage », *Le Monde*, 10 juin 1959.

⁶⁷⁸ « A Vierzon, ouverture prochaine du premier fonds de chômage interdépartemental », *Le Monde*, 30 juillet 1959.

⁶⁷⁹ Entretien le 27 septembre 2021 avec Gérard Larpent : *op. cit.*

⁶⁸⁰ « Châtelleraut et Vierzon : grandes surfaces et voies rapides », *Le Monde*, 17 février 1971.

passant entre 1954 et 1962 de 29,1 % à 29,7 % de la population active, contre 31,4 % à 36,5 % à l'échelle du pays, l'industrie continue de progresser.

Du sortir de la guerre jusqu'aux années 1970, Montluçon, Nevers et Vierzon connaissent ainsi, à l'image de la société tout entière, de profondes transformations économiques, épaulées dans cette aventure par les politiques de décentralisation industrielle mises en place à l'orée des années 1960 à une époque où la DATAR était considérée comme une « courroie de transmission entre la volonté gouvernementale et les organes d'exécution » (Guichard 1965). Bien que leurs trajectoires divergent en partie, le départ des sièges sociaux et le renforcement du pouvoir au sein des métropoles, la concentration du capital et l'aménagement des nouvelles liaisons ferroviaires favorable à Paris, contribuent, au cours de ces trois décennies, à amoindrir l'indépendance économique de ces trois municipalités autant qu'à les affaiblir économiquement. En effet, comme le remarque Joseph Lajugie (1974) à propos de l'ensemble des villes moyennes, « la nature des industries implantées et la faible qualification de la majorité de leur personnel risquent d'aboutir à une véritable "sous-qualification" de ces villes, en dépit de leur croissance apparente ». Les cadres supérieurs détenant des fonctions de décision sont désormais absents de ces villes et « leurs décisions, prises dans de lointains sièges sociaux, ne sont pas toujours conformes aux besoins locaux » (Commerçon 1988).

Au final, j'ai montré comment Montluçon, Nevers et Vierzon ont su tirer profit, selon des modalités différentes, de l'instauration de la République et de la Révolution industrielle pour se développer. Les deux guerres mondiales, l'instabilité économique nationale et internationale ainsi que la concurrence étrangère ont limité un temps l'extension de ces villes. A la Libération cependant, la situation évolue rapidement. En dépit des problèmes soulevés par la reconstruction, en matière de logements notamment, les trois villes ont pu bénéficier, après-guerre, d'un afflux de population lié, pour l'essentiel, à l'arrivée de nouveaux habitants, souvent jeunes et faiblement qualifiés, originaires des campagnes alentours. Le contexte est celui de l'exode rural à l'échelle nationale. Montluçon, Nevers et Vierzon se sont alors modernisées à travers l'aménagement de milliers de logements neufs, la mise en place de nouveaux équipements et le développement de zones industrielles destinées à répondre aux besoins des entreprises. Derrière cette image d'Épinal, j'ai néanmoins rappelé que la croissance des trois villes est très inférieure à celle que l'on observe alors dans l'ensemble des villes moyennes. Dans le sillage de Mai 68 et de la remise en cause croissante de la centralisation des pouvoirs, cette image cache également une insatisfaction grandissante au sein d'une partie de la population parmi lesquelles figurent ce que la sociologue Catherine Bidou (1984) nomme les « nouvelles classes moyennes ». Elle masque enfin l'accentuation des problématiques auxquelles sont confrontées les entreprises présentes à Montluçon, Nevers et Vierzon, en dépit des aides accordées par l'État dans le cadre de la

décentralisation industrielle, ainsi que la dépendance croissante des principaux employeurs privés à l'égard de capitaux extérieurs, alors que les trois municipalités s'apprêtent, pour la première fois depuis des décennies, à voir leurs populations diminuer.

II. Dans la tourmente, des municipalités en quête d'un nouveau souffle

La fin des Trente Glorieuses à Montluçon, Nevers et Vierzon ouvre une nouvelle étape dans l'histoire des trois villes. Celles-ci continuent de s'étendre en raison de la périurbanisation mais voient leur croissance démographique ralentir, en particulier à l'échelle de leurs communes-centres, avant de commencer à perdre des habitants au cours des années 1970. On verra que les effets des « chocs pétroliers » de 1973 et 1979 sont particulièrement importants dans les trois villes. Ils contribuent, en effet, à fragiliser encore davantage l'économie locale, amenant de nombreuses entreprises à licencier une partie ou l'ensemble de leurs salariés. Alors que la population évolue et que la peur du déclassement devient, pour la première fois, un enjeu aux élections locales, les socialistes et les communistes – qui, rassemblés, confortent leurs positions à Vierzon, se renouvellent à Montluçon et s'installent à Nevers – parviennent temporairement à alimenter la perspective d'un rebond à l'aide du Programme commun. On montrera cependant comment, dans ce contexte, cette nouvelle gauche au pouvoir va progressivement prendre conscience de la crise que ces villes traversent en dépit des politiques qui leurs sont destinées, à l'image des contrats de villes moyennes, déployées dans les années 1970.

A. Comment la gauche alimente (brièvement) la perspective d'un rebond

Les élections municipales de 1971 et 1977 marquent un tournant politique à l'échelle nationale. Les premières ont lieu un mois avant le congrès d'Épinay⁶⁸¹, qui acte l'union des socialistes, et un an avant la signature du Programme commun⁶⁸². Elles se tiennent, par ailleurs, dans un contexte

⁶⁸¹ La future fusion entre la *Convention des institutions républicaines* (CIR) de François Mitterrand et du *Nouveau Parti socialiste* (NPS) d'Alain Savary est annoncée durant la campagne.

⁶⁸² Ce programme de réforme, adopté en juin 1972 par le *Parti socialiste* (PS) et le *Parti communiste français* (PCF), entend notamment augmenter le salaire minimum, revaloriser les prestations sociales et les pensions, réduire le temps de travail hebdomadaire, réduire

où la majorité présidentielle « s'identifie de plus en plus clairement à l'ensemble des droites » en dépit de la volonté affichée par le Premier ministre, Jacques Chaban-Delmas, de l'ouvrir à des personnalités venues d'horizons différents (Bernard 2012). Les listes d' « Action locale et d'intérêts municipaux », très présentes en 1965, régressent assez nettement, tout comme les coalitions de « troisième force »⁶⁸³ héritées de la Quatrième République et des débuts de la Cinquième. L'introduction, dans les villes de plus de 30 000 habitants, du scrutin de liste majoritaire⁶⁸⁴ ainsi que les tentatives de politisation des enjeux locaux par les socialistes, les communistes et leurs alliés, contribuent à la bipolarisation de la vie politique locale et à l'alignement (encore relatif) des systèmes de clivages locaux et nationaux⁶⁸⁵. « Au plan des électeurs on voit bien que les rapports de forces locaux au moins dans les agglomérations urbaines ne peuvent rester durablement à l'écart des mouvements nationaux », observent alors, dans la *Revue française de science politique*, les politistes Frédéric Bon et Jean Ranger (1972).

Au début des années 1970 : vers une nationalisation des élections municipales favorable à l'émergence d'une nouvelle gauche urbaine dans les villes moyennes ?

Les élections municipales de mars 1971, à mi-parcours de la législature 1968-1973, sont ainsi considérées par les communistes comme « une grande bataille politique » susceptible de décider « non seulement de l'avenir des communes » mais d'être, aussi et surtout, une étape importante « dans la lutte contre le régime »⁶⁸⁶. Après un repli « localiste » dans les années 1950 et 1960, où domine la figure du notable détaché des idéologies, les municipalités redeviennent, pour la gauche, « des bases d'opération "politique" inscrites dans un projet national » (Lefebvre 2020). Les gaullistes, qui réunissent l'*Union des démocrates pour la République* (UDR), le *Centre démocratie et progrès* (CDP) et *Les Républicains indépendants* (LRI), cherchent en réaction à limiter la portée du scrutin en rappelant « qu'il n'y a pas lieu d'appliquer les grandes doctrines politiques aux élections municipales » qui ont, pour objet premier, « d'assurer une bonne administration des villes »⁶⁸⁷.

l'âge de départ à la retraite, faire construire 700 000 logements sociaux, démocratiser le Sénat et mettre en place des lois de décentralisation.

⁶⁸³ Ces coalitions rassemblent alors des personnalités venues de la *Section française de l'Internationale ouvrière* (SFIO), de l'*Union démocratique et socialiste de la Résistance* (UDSR), du *Parti radical* (PR), du *Mouvement républicain populaire* (MRP) et des modérés.

⁶⁸⁴ Décret n° 64-1087 du 27 octobre 1964 portant codification des règlements d'administration publique et décrets en Conseil d'État concernant l'élection des députés, des conseillers généraux, des conseillers municipaux et des sénateurs de la métropole et des départements d'outre-mer.

⁶⁸⁵ Une enquête de la SOFRES, réalisé durant la campagne, indique que 61 % des enquêtés déterminent leur vote en fonction, principalement, des qualités personnelles des candidats. Seuls 32 % indiquent que la tendance politique compte davantage.

⁶⁸⁶ Extrait d'un tract édité par la direction du PCF en vue des élections municipales de 1971, cité par Mathias Bernard (2019).

⁶⁸⁷ Georges Pompidou en conférence de presse à l'Élysée, le 21 janvier 1971.

Certains de leurs candidats participent, d'ailleurs, à des listes « ouvertes à l'ensemble des droites, y compris à des forces politiques qui campaient jusqu'alors dans l'opposition » (Bernard 2012).

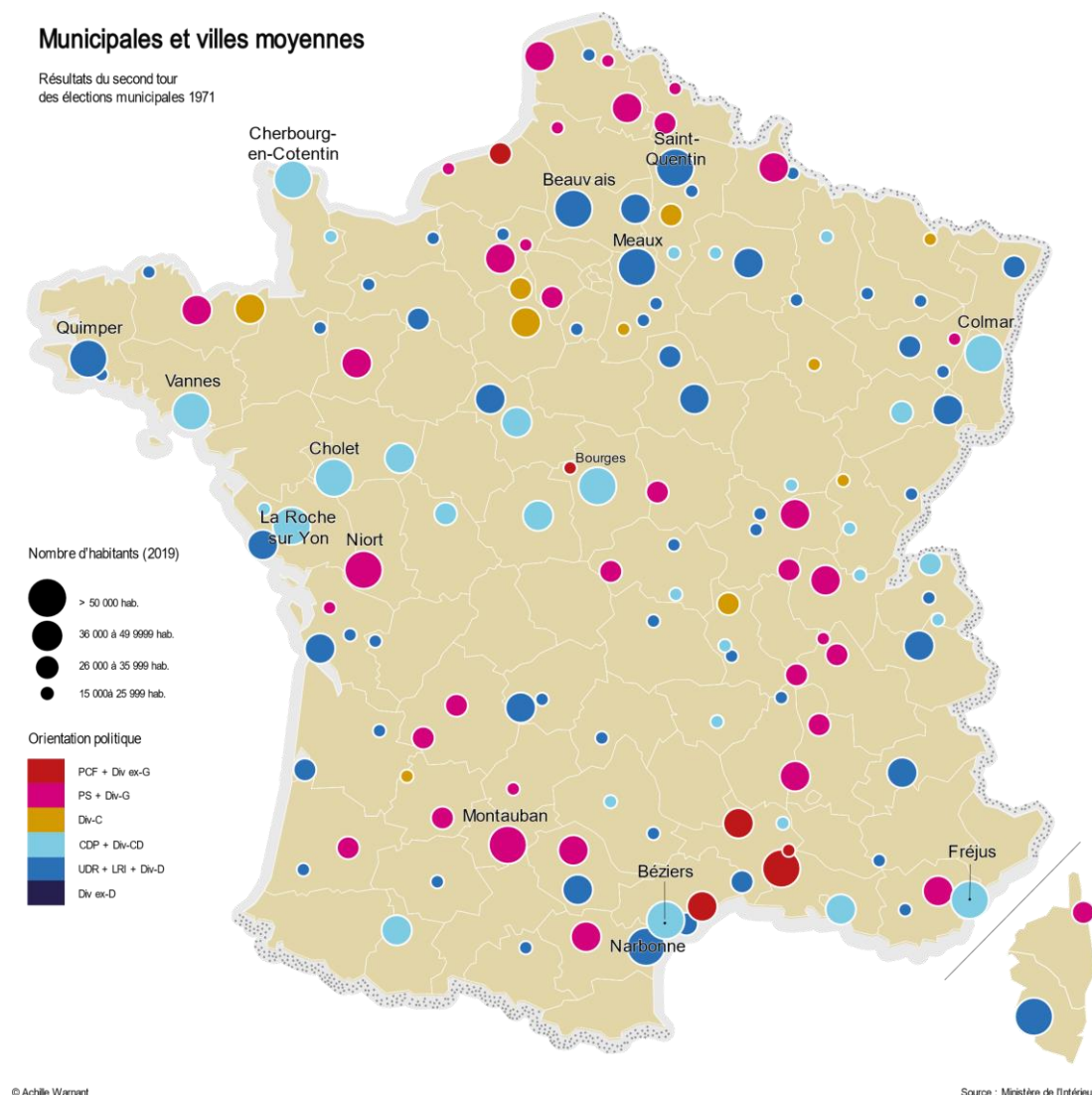


Figure 16. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 1971.

Globalement, les élections municipales de 1971 ne marquent pas de rupture brutale dans l'équilibre gauche-droite mais les rapports de force internes à la gauche et à la droite en ressortent profondément modifiés (Bon & Ranger 1972). À droite, les candidats de la majorité gaulliste progressent ainsi aux dépens des conservateurs siégeant dans l'opposition⁶⁸⁸. Ils bénéficient, en outre, de l'essoufflement des coalitions de « troisième force » à direction socialiste qui « libère une clientèle de centre-droit » (*Ibid.*). À gauche, le processus unitaire est à l'œuvre bien que la situation diffère assez largement d'un territoire à l'autre. Si, dans son ensemble, la gauche piétine, elle

⁶⁸⁸ Le rapport de la « droite d'opposition » (non-gaulliste) vis-à-vis de la « droite de majorité » (gaulliste) était de deux à trois en 1965 contre un à trois en 1971 dans les communes de plus de 30 000 habitants.

progresses lorsqu'elle est unie⁶⁸⁹ et conquiert certaines positions : les socialistes s'imposent à La Rochelle ou Laval, les communistes à Amiens ou Arles. Dans les villes moyennes, la gauche contrôle désormais 43 villes-centres sur 140 (30,8 %), principalement situées le long de la vallée du Rhône, dans le sud-ouest et le nord de la France, contre 10 pour le centre (7,1 %) et 87 pour la droite (62,1 %) (*Figure 16*).

À Nevers, Daniel Benoist, candidat d'une liste d'union de la gauche composée à parts égales de socialistes, de communistes et de mitterrandidistes⁶⁹⁰ obtient, dans ce contexte, une victoire symbolique. Celui qui fut successivement conseiller général et maire de Luzy, sénateur puis député de la Nièvre, s'impose confortablement après avoir mené campagne contre « l'apolitisme d'apparence » du maire sortant⁶⁹¹ et sur la volonté d'une « politique sociale hardie »⁶⁹². Pour le candidat socialiste, chirurgien de profession, la campagne, bien que locale, renvoie à des enjeux plus larges. Il s'agit d'envoyer un message à un gouvernement jugé responsable de la pression fiscale, du chômage comme de la pauvreté. Le candidat se pose en « représentant des travailleurs »⁶⁹³, voyant dans ce scrutin un « test départemental et national » pour l'union de la gauche⁶⁹⁴. François Mitterrand, avec qui il entretient pourtant, de longue date, une relation conflictuelle, lui témoigne ainsi de son soutien lors d'une intervention publique organisée en centre-ville (Charmont 2001). En parallèle, la droite semble divisée. Le maire sortant écarte ainsi douze colistiers affiliés à la formation à laquelle il appartient pourtant : l'UDR. Marcel Narquin, qui fut son adjoint et qui est alors membre du comité central du parti présidentiel, livrera ainsi, l'année suivante, dans les colonnes du *Monde* l'analyse suivante :

« Me Ramey a fait campagne sur son nom. Pour lui, la réélection ne faisait pas de doute et il croyait entamer sa pré-campagne législative. Alors que Nevers ne voulait plus de lui !... En face, la dynamique de l'union de la gauche a joué, d'autant que le docteur Benoist, député socialiste, est un homme rassurant. Quelles que soient les vessies dans lesquelles il souffle à longueur de journée, il est connu : ni collectiviste ni révolutionnaire. »⁶⁹⁵

Certes, la victoire, à l'issue d'une campagne de plusieurs mois, est attendue mais l'avance de Daniel Benoist sur le maire sortant, de près de 16 points, dépasse de loin les prévisions⁶⁹⁶. La gauche fait

⁶⁸⁹ La gauche unie passe de 20,5 % en 1965 à 24,6 % des suffrages exprimés en 1971.

⁶⁹⁰ François Mitterrand sera élu premier secrétaire du PS en juin 1971, mais entre 1964 et le congrès d'Épinay, il est membre fondateur d'un petit parti nommé *Convention des institutions républicaines* (CIR).

⁶⁹¹ « Face à face Benoist-Ramey », *Le Journal du Centre*, 12 mars 1971.

⁶⁹² « Déclaration du Dr. Benoist », *Le Journal du Centre*, 15 mars 1971.

⁶⁹³ « Libre opinion : Réponse à Me Ramey », *Le Journal du Centre*, 9 mars 1971.

⁶⁹⁴ « Déclaration du Dr Benoist », *Le Journal du Centre*, 9 mars 1971.

⁶⁹⁵ « Nevers : le bon docteur... », *Le Monde*, 27 mars 1972.

⁶⁹⁶ *Le Journal du Centre*, au lendemain de la victoire de Daniel Benoist, rappelle que les sondages anticipaient un écart réduit à quelques dizaines de voix seulement.

le plein des voix, en particulier, dans les quartiers d'habitat social qui se sont développés au cours des années précédentes à l'image du Banlay (61 % des suffrages exprimés), des Montots (64,5 %) ou du Mouësse (62,5 %). « Très clairement, notre victoire se joue dans les quartiers populaires (...) le centre-ville étant alors la "chasse gardée" de la petite bourgeoisie », témoigne à posteriori Louis Sopizet, conseiller municipal puis adjoint PCF en charge du sport entre 1971 et 2001⁶⁹⁷. Avec Fourchambault, Garchizy et Varennes-Vauzelles, communes ouvrières limitrophes dirigées depuis plusieurs années par des majorités communistes, la gauche se retrouve alors, sept ans après l'accession de François Mitterrand à la présidence du conseil général, à la tête des principales municipalités de l'agglomération neversoise (Guéraud & Warnant 2022).

Si Nevers connaît une alternance, ce n'est pas le cas de Montluçon ni de Vierzon dans lesquelles les majorités sortantes sont reconduites selon des modalités différentes. À Montluçon, Jean Nègre, à la tête d'une coalition de « troisième force » depuis le décès d'André Southon en 1959, également conseiller général du canton de Montluçon-Est, refuse le rapprochement national entre le PS et le PCF (Albert 1984). Après avoir accepté, alors qu'il était député sortant, de se désister au profit du communiste Henri Védrières aux élections législatives de 1968⁶⁹⁸, Jean Nègre, de tendance Chandernagor^{699/700}, confirme le virage qu'il a opéré un an plus tôt en aidant Jean Cluzel, un centriste du CDP, à prendre la présidence de l'assemblée départementale aux dépens du socialiste George Rougeron en poste depuis 1945⁷⁰¹ (Touret 2005). « À temps nouveaux, méthodes nouvelles », justifie alors celui qui promet « une gestion moderne, hardie, de développement économique et social » conduite par « une équipe unie par la même vue réaliste des choses, par le même souci de l'efficacité » à l'écart des idéologies⁷⁰². Craignant d'un côté la concurrence des socialistes et, de l'autre, celle des communistes, Jean Nègre, candidat « socialiste et républicain »⁷⁰³, se tourne ainsi logiquement, en amont des élections municipales, vers les centristes auprès de qui il espère trouver des relais précieux. Une séquence sur laquelle revient, en avril 2018, le démocrate-chrétien Maurice Brun qui fut son premier adjoint :

« Le problème c'était la montée du parti communiste et du Programme commun qui se profilait. Jean Nègre, qui était socialiste, a compris que, la prochaine fois, il pourrait être

⁶⁹⁷ Entretien le 14 septembre 2021.

⁶⁹⁸ Devancé au premier tour par le candidat communiste, il est contraint de se retirer en vertu des accords nationaux liant alors les socialistes aux communistes.

⁶⁹⁹ Du nom d'André Chandernagor, député socialiste longtemps hostile à l'union avec les communistes.

⁷⁰⁰ « Le Conseil d'État rejette la requête visant le maire de Montluçon », *Le Monde*, 11 février 1971.

⁷⁰¹ La gauche est majoritaire mais le départ de Jean Nègre ainsi que celui de plusieurs élus SFIO fait basculer la majorité.

⁷⁰² Ces citations sont tirées de l'introduction rédigée par Jean Nègre du livre-programmatique *Au service du Bourbonnais* publié en 1971 par Jean Cluzel.

⁷⁰³ « Décès de M. Jean Nègre, sénateur de l'Allier », *Le Monde*, 10 mai 1972.

deuxième, au second tour, donc qu'il était potentiellement fichu. C'est pour cela qu'il a fait un pacte secret, qui ne l'est pas resté très longtemps, avec Jean Cluzel, un chef d'entreprise de Saint-Pourçain, un centriste, conseiller général de Moulins, pour débarquer Rougeron. Quelques socialistes les ont rejoints et Jean Cluzel est devenu Président du Conseil général et Nègre l'un de ses vice-présidents. Bon évidemment, en 1971, au moment des municipales, cela posait des problèmes. Les socialistes se sont divisés en trois : une première partie est restée "pure" avec Roger Southon, le fils de l'ancien maire ; une seconde a rejoint les communistes pour faire le Programme commun ; une troisième s'est tournée vers Jean Nègre pour tenir tête aux "Cosaques" comme ils disaient. Résultat de l'opération, c'était une position très difficile à tenir quand même pour Jean Nègre. C'est là qu'il est venu me chercher. J'étais en très bon terme avec Cluzel. J'ai beaucoup hésité et j'ai dit oui à condition que j'ai des copains avec moi et que j'ai un poste de second adjoint. »⁷⁰⁴

Après un premier tour compliqué, à l'issue duquel Jean Nègre se retrouve au coude à coude avec son opposant communiste⁷⁰⁵, celui-ci est réélu au second tour avec 54,5 % des suffrages exprimés. Une avance confortable mais très inférieure à celle de 1965 au cours duquel il s'était imposé, dès le premier tour, avec 61,8 % des voix. Le conseil municipal comprend alors neuf socialistes indépendants, six membres du nouveau PS, six radicaux et quatorze élus « divers gauche » et « indépendants »⁷⁰⁶. Le PCF, en dépit de son échec à Montluçon, conserve Domérat et Désertines en périphérie directe de la ville-centre, tandis que Saint-Victor reste ancré à droite.

À Vierzon, Léo Mériot, candidat à sa réélection à la tête d'une liste d'union de la gauche, dominée par le PCF⁷⁰⁷, est reconduit au premier tour avec 54,5 % des suffrages exprimés sur la promesse d'une « gestion sociale, moderne et efficace »⁷⁰⁸. Ce « chirurgien réputé, d'humeur toujours égale (...) estimé de tous », selon la description qu'en dresse le journal *Le Monde* quelques semaines avant le scrutin⁷⁰⁹, qui comme le docteur Benoist à Nevers a tout du notable local⁷¹⁰, l'emporte dans 17 des 21 bureaux de vote⁷¹¹ de la municipalité. Malgré l'ouverture aux socialistes,

⁷⁰⁴ Entretien le 18 avril 2018 avec Maurice Brun (1925-2021) : avocat de profession, il fut d'abord conseiller municipal, puis adjoint, puis maire de Montluçon de 1972 à 1977. Il fut également député de l'Allier de 1973 à 1978 et conseiller général de 1972 à 1994 du canton de Montluçon-Ouest.

⁷⁰⁵ Au premier tour, le maire sortant rassemble 39,8 % des suffrages exprimés contre 37,1 % pour les communistes, 12,2 % pour l'UDR et autant pour les socialistes.

⁷⁰⁶ « Précisions et complètement », *Le Monde*, 26 mars 1971.

⁷⁰⁷ Les communistes acceptent de faire une place aux socialistes dans le cadre de la stratégie unitaire adoptée à l'échelle nationale : 21 sièges reviennent ainsi au PCF, 5 au PSU et 5 au PS.

⁷⁰⁸ « M. le docteur Léo Mériot réélu maire à l'unanimité », *Le Berry Républicain*, 22 mars 1971.

⁷⁰⁹ « Châtelleraut et Vierzon : grandes surfaces et voies rapides », *Le Monde*, 17 février 1971.

⁷¹⁰ Une note interne au PCF le décrit ainsi en 1958 comme « un camarade [qui] ne déploie pas, en raison de sa profession, une activité importante » mais qui « jouit cependant d'une très grande audience parmi la population ». La note mentionne par ailleurs l'appartenance à la franc-maçonnerie de celui qui fut Président du Comité local de Libération.

⁷¹¹ « Résultats pour Vierzon », *Le Berry Républicain*, 15 mars 1971.

le résultat obtenu est inférieur à celui de 1965 (- 7,8 points) mais aussi en deçà des estimations formulées par les sortants⁷¹². Il confirme toutefois l'ancrage du PCF dans ce territoire et semble valider la stratégie adoptée par la gauche de politisation des enjeux locaux. En effet, si les candidats, s'appuyant sur une importante consultation organisée sous l'égide de la municipalité⁷¹³, ont fait campagne sur la volonté de poursuivre les actions engagées, en faveur du logement et des associations notamment, ils se sont aussi employés à dénoncer « la politique néfaste de l'UDR et de ses alliés centristes »⁷¹⁴, ironisant par ailleurs sur le faible ancrage de leurs adversaires qui « ne sont guère représentés dans la région que par... le château de M. Olivier Giscard d'Estaing »⁷¹⁵. Cette tentative de politisation de l'élection s'accompagne de la venue de personnalités politiques reconnues nationalement à l'image de Georges Gosnat, député du Val-de-Marne, membre du Comité Central du PCF et ancien ministre, invité, entre autres chose, à présider le repas des Anciens et à inaugurer la nouvelle Auberge de Jeunesse de la ville⁷¹⁶. Face à eux, André Galon, candidat pour le « Renouveau de Vierzon », soutenu par le député UDR de la circonscription, Jean Boinvilliers, entendait défendre, au contraire, une conception « dépolitisée » de l'action publique locale⁷¹⁷ affirmant rejeter « tout système de politisation basé sur le sectarisme, l'intransigeance partisane et par conséquent l'isolement ».

Finalement, l'élection municipale de 1971 acte l'émergence, dans les agglomérations urbaines, de nouveaux équilibres politiques favorables aux gaullistes et à la gauche unie. Si, comme en témoigne le cas de Montluçon, les coalitions de « troisième force » résistent par endroits, cette nouvelle configuration conduit ailleurs à l'élection de nouvelles majorités. C'est le cas notamment à Nevers avec l'élection de Daniel Benoist. Ce moment est également marqué, dans le sillage de Mai 1968, par la tentative de « repolitisation » du local (Sawicki 2013). À l'écart du « registre consensualiste » jusque-là dominant, la gauche, qui, dans le sillage des *Groupes d'Action Locaux* (GAM) (Sellier 1977), cherche à mobiliser les nouvelles classes moyennes, n'hésite plus désormais à cibler « les politiques mises en œuvre par la machine technocratique de l'État » (Pinson 2020). Le gouvernement et les parlementaires issues des rangs de la majorité sont désormais considérés comme les premiers responsables des difficultés auxquelles font face les territoires.

⁷¹² Un article du *Monde*, daté du 17 février 1971, rapporte ainsi que les « communistes (...) évaluent leurs chances à 70 % des voix au premier tour ». Léo Méricot, moins optimiste, prédit tout de même « 61 %, car en douze ans on fait quand même des mécontents ! ».

⁷¹³ « Après la consultation municipale : Les réponses des Vierzonnais seront un outil précieux pour les élus », *Le Berry Républicain*, 12 février 1971

⁷¹⁴ « Mise au point des candidats PSU », *Le Berry Républicain*, 13 mars 1971.

⁷¹⁵ « Châtellerauld et Vierzon : grandes surfaces et voies rapides », *Le Monde*, 17 février 1971.

⁷¹⁶ « M. Georges Gosnat, ancien ministre, a présidé le repas des Anciens et inauguré l'Auberge de Jeunesse », *Le Berry Républicain*, 26 février 1971.

⁷¹⁷ Il présente explicitement sa candidature comme « un acte de dépolitisation ».

En 1977, la gauche triomphe dans les villes moyennes aux élections municipales sur la dénonciation du pouvoir central

« Il était de tradition de dire que les élections municipales ne sont pas des élections politiques, et ne sont pas significatives à ce sujet. Or celles-ci, tout le monde en est d'accord, sont, au contraire, des élections politiques », affirme l'historien du droit Jacques Ellul dans les colonnes du *Monde* au lendemain des élections municipales de 1977⁷¹⁸. Ce scrutin, qui s'est traduit à l'arrivée par un succès inédit de l'alliance du PS, du PCF et du MRG (Boisdron & Catala 2020)⁷¹⁹, qualifié de « véritable raz-de-marée » par *Le Monde*⁷²⁰, est, en effet, venu confirmer un puissant mouvement de nationalisation, de politisation et de bipolarisation de la vie politique locale⁷²¹ engagé dès le début des années 1970 (Dupoirier & Grunberg 1978). « Quiconque, par son vote ou son mandat, s'associe à la politique actuellement pratiquée, déclare François Mitterrand au cours de la campagne, est naturellement solidaire de cette politique et doit être écarté des responsabilités nationales et aussi locales par ceux qui se réclament de la gauche »⁷²². La « tradition localiste » et l'« idéologie de l'apolitisme », dans les agglomérations urbaines, se retrouvent alors « frappées d'obsolescence » par « un discours qui se veut fondamentalement politique et qui supporte une action cohérente entre les différents niveaux d'organisation du combat politique » (Sorbets 1984). Jacques Chaban-Delmas a beau clamer que « la dépolitisation est souhaitable au plus haut point dans l'administration municipale pour en garantir l'efficacité »⁷²³, une majorité de l'opinion publique est d'un avis contraire. Selon un sondage de l'IFOP de l'époque, six enquêtés sur dix considèrent désormais que les élections municipales sont « politiques » contre moins d'un sur cinq en 1971 (Lefebvre 2020). À gauche, en particulier, « l'offre programmatique se nationalise et se standardise » (*Ibid.*) alors que les systèmes politiques locaux tendent à s'ajuster à des stratégies établies au niveau national (Grunberg & al. 1985).

Ces municipales s'inscrivent, ainsi, dans la continuité de l'élection présidentielle de 1974 au cours de laquelle François Mitterrand et Valéry Giscard d'Estaing ont éclipsé l'ensemble des autres prétendants. En position intermédiaire dans le calendrier électoral, elles interviennent, en outre, un

⁷¹⁸ « Des électeurs conscients », *Le Monde*, 2 avril 1977.

⁷¹⁹ Des listes d'union de la gauche sont présentes dans 80 % des villes de plus de 30 000 habitants contre 40 % en 1971.

⁷²⁰ « L'opposition gagne Bourges, Le Mans, Montpellier, Nantes, Rennes... », *Le Monde*, 22 mars 1977.

⁷²¹ Les 4 grands partis rassemblent 75 % des suffrages exprimés. Ils se présentent le plus souvent sur des listes communes associant, d'un côté, le PS et le PCF et, de l'autre, le RPR et le CDS.

⁷²² « Nationaliser la démocratie locale ? », *Le Monde*, 26 février 1977.

⁷²³ « La dépolitisation garantit l'efficacité de la gestion nous déclare Jacques Chaban-Delmas », *Le Monde*, 6 février 1975.

an après les élections cantonales de 1976, où la gauche-unie autour du Programme commun, portée en particulier par la forte poussée des socialistes⁷²⁴, a remporté une large victoire⁷²⁵, mais également un an avant les prochaines élections législatives. Pour la première fois, observe le politiste Rémi Lefebvre (2020), les principaux médias écrits du pays donnent à des élections locales une dimension nationale. Si Raymond Barre, alors Premier ministre, déclare, à la veille du premier tour, ne pas vouloir tenir compte des résultats, arguant de la dimension exclusivement locale de ces élections⁷²⁶, le président de la République, Valérie Giscard d'Estaing, en tire d'autres conclusions, annonçant, peu après leur publication, le remaniement de son gouvernement⁷²⁷.

Les villes moyennes sont les premières concernées par la « révolution des mairies » qui marque l'aboutissement d'un ensemble de mutations économiques, sociales et culturelles de la France des préfectures et des sous-préfectures « chargée encore de stéréotypes balzacien mais récemment revalorisées par les discours sur la qualité de la vie et la politique dite des villes moyennes » (Nevers 1982). C'est en effet dans cette strate de la hiérarchie urbaine que les changements du personnel politique, entre 1971 et 1977, sont les plus considérables (Mabileau & Sorbets 1989) avec l'arrivée de jeunes générations d'élus issus des « nouvelles classes moyennes » (Sorbets 1984). Sur les 140 villes moyennes recensées⁷²⁸, 56 connaissent une alternance (40 %) lors des élections municipales de 1977 (*Figure 17*). 48 sont favorables à la gauche (85,25 %), une au centre (1,25 %) et sept à la droite (12,5 %). À l'arrivée le PS, le PCF et leurs alliés, qui apparaissent bien souvent sur des listes d'union, et cela dès le premier tour, contrôlent 81 de ces municipalités contre 43 six ans plus tôt. La droite ne détient plus, au total, que 59 de ces communes (42,1 %) contre 88 (62,9 %) en 1971, tandis que les centristes conservent seulement trois des dix municipalités qu'ils contrôlaient jusqu'à présent (2,1 %). En dépit de défaites attendues à Bourg-en-Bresse (Ain) ou Quimper (Finistère), tenant à des contextes locaux spécifiques, les socialistes, qui l'emportent dans 59 villes moyennes (42,1 %), confortent ainsi leurs positions dans le Nord en s'emparant de Saint-Omer (Pas-de-Calais) ou de Beauvais (Oise), dans le Centre de la France avec une victoire au Creusot (Saône-et-Loire), ainsi qu'aux alentours de la capitale en l'emportant à Dreux (Eure-et-Loir), Meaux (Seine-et-Marne) ou Coulommiers (Seine-et-Marne). Les communistes s'imposent de leur côté dans 21 villes moyennes (15 %) parmi lesquelles figurent Béziers (Hérault), Bourges (Cher), Saint-Quentin (Yvelines) ou Châlons-en-Champagne (Marne).

⁷²⁴ « Les cantonales ouvrent une compétition prolongée », *Le Monde*, 15 mars 1976.

⁷²⁵ Le PS, le PCF et le MRG obtiennent 51,8 % des voix (26,6 % pour le PS, 22,8 % pour le PCF et 2,4 % pour le MRG) contre 42,9 % pour les partis de la majorité (UDR, LRI, modérés).

⁷²⁶ « Un entretien avec Raymond Barre », *Le Monde*, 16 mars 1977.

⁷²⁷ « Remaniement ministériel », *Antenne 2 : Le Journal de 20h*, 29 mars 1977.

⁷²⁸ Voir chapitre 3.

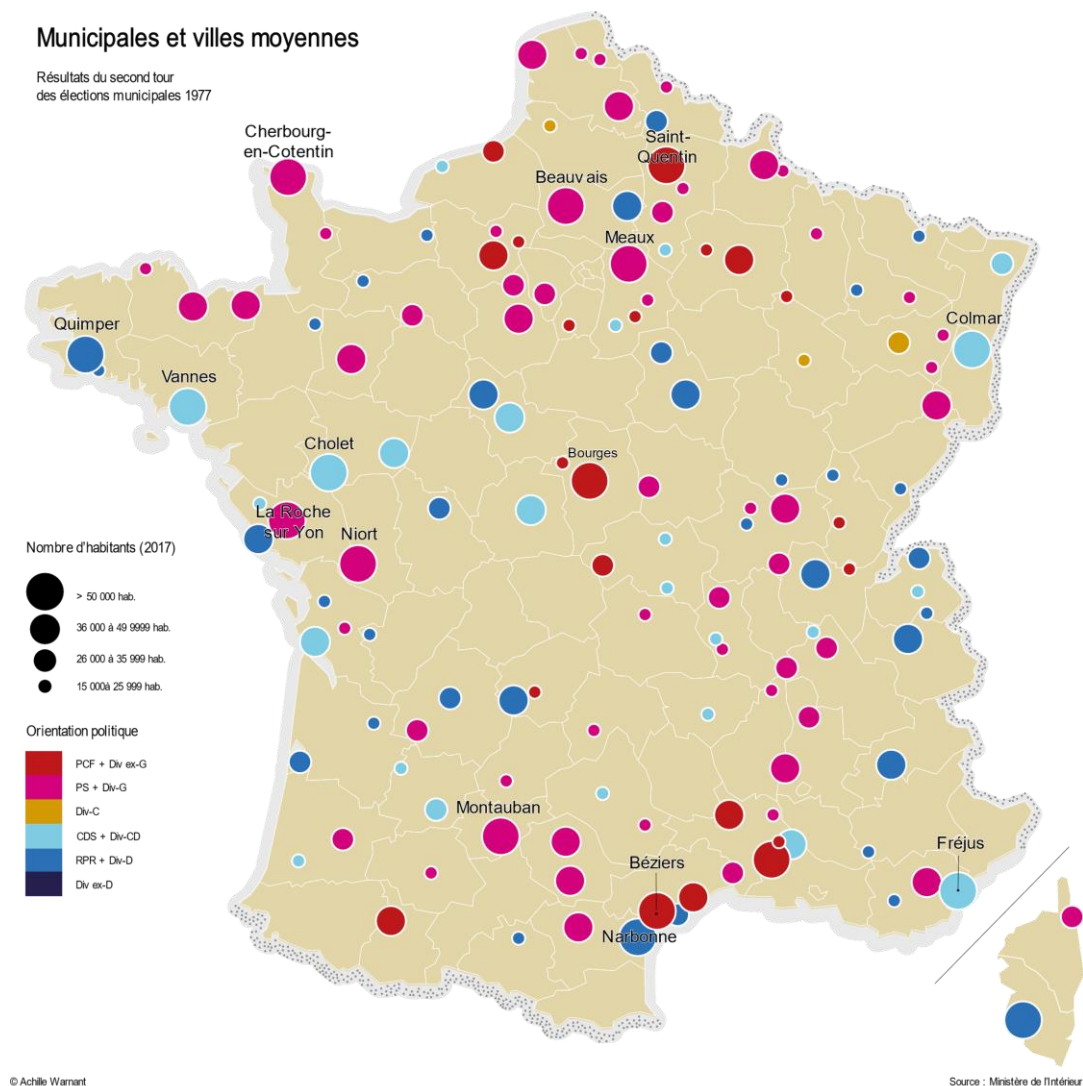


Figure 17. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 1977.

Dans ce contexte, Daniel Benoist, candidat à sa succession aux élections municipales de 1977 à Nevers, axe sa campagne, encore davantage qu'en 1971, sur la dénonciation de la « faillite du pouvoir sur le plan national »⁷²⁹. Alors que la crise économique touche le pays tout entier, l'union de la gauche plaide, ici comme ailleurs, pour plus de « libertés locales », ce qui est aussi « une façon de s'opposer au gouvernement en place » (Douillet & Lefebvre 2017). Les socialistes et leurs partenaires n'hésitent pas à faire de ce scrutin une étape importante dans la concrétisation du Programme commun, qu'ils présentent comme le « seul espoir des Français et des Françaises devant la faillite du pouvoir depuis près de vingt ans »⁷³⁰, faisant des premiers symptômes du déclin urbain – fermetures d'usines, décroissance démographique, vacance des logements – la conséquence des politiques engagées nationalement. La gauche dénonce à ce titre « les crédits

⁷²⁹ « Libre opinion. Les élections municipales, coup d'envoi », *Le Journal du Centre*, 25 février 1977.

⁷³⁰ *Ibid.*

accordés aux grands groupes » en période de crise, alors que ces derniers procèdent à des licenciements, ainsi que l'« asphyxie des finances locales » consécutives aux mesures d'austérité mises en œuvre dans le cadre du « plan Barre » de 1976. « Il faut que l'opposition à cette politique de misère s'exprime avec plus de force encore et que s'entassent dans les urnes des milliers de suffrages qui diront non à MM. Giscard d'Estaing et Barre », écrit, par exemple, Maurice Guin, l'un des adjoints au maire sortant dans une tribune publiée dans *Le Journal du Centre* à quelques jours de l'élection⁷³¹. Cette stratégie de nationalisation des enjeux locaux, et donc de déresponsabilisation des élus municipaux quant aux phénomènes de décroissance et de désindustrialisation qui commencent à émerger, fait l'objet de nombreuses critiques à droite où l'on ne manque pas d'ironiser, au cours de la campagne, sur l'incapacité présumée de la gauche à assumer ses responsabilités⁷³². Elle semble toutefois porter ses fruits ; Daniel Benoist, dont la liste comprend désormais 22 socialistes et 11 communistes, est finalement reconduit au premier tour des élections municipales de 1977 avec 62,5 % des voix, installant durablement la gauche à la tête de la municipalité.

À Vierzon, le communiste Léo Mérigot figure à nouveau tête de liste pour l'union de la gauche en 1977 bien que celui-ci déclare, dès la présentation des candidats, ne pas se représenter « en qualité de maire », estimant que « cette place conviendrait mieux (...) à M. Fernand Micouraud », dessinateur industriel de profession, alors maire-adjoint et conseiller général PCF de Vierzon⁷³³. Les socialistes, qui obtiennent un deuxième poste d'adjoint, renouvellent leur participation au côté des communistes après de longues négociations⁷³⁴ considérant que l'« union de la gauche est le seul moyen de créer un monde plus juste »⁷³⁵. François Dumon, candidat pour la première fois, cette année-là, au côté de Léo Mérigot et de Fernand Micouraud, se souvient d'une campagne conflictuelle sur fond de fermetures d'usines :

« La campagne fut très dure. Les opinions politiques étaient plus clivées qu'actuellement. Certains n'étaient pas loin d'annoncer l'arrivée des chars Russes dans les forêts de Vierzon. La droite disait que les usines allaient fermer. Je peux vous dire, pourtant, qu'on avait largement redressé la ville depuis notre arrivée en 1959. Mérigot avait redynamisé l'économie vierzonnaise. Résultat : ces critiques tombaient à l'eau ! »⁷³⁶

⁷³¹ « L'importance politique des élections municipales », *Le Journal du Centre*, 9 mars 1977.

⁷³² « Libre opinion. La faute des autres », *Le Journal du Centre*, 25 février 1977.

⁷³³ « M. le Docteur Mérigot, tête de liste de l'Union de la gauche », *Le Journal du Centre*, 3 février 1977.

⁷³⁴ C'est du moins ce que raconte Jean Rousseau, maire de la ville de 1990 à 2008, alors chef de file des socialistes locaux.

⁷³⁵ « Le Pari socialiste fait le point... », *Le Berry Républicain*, 2 février 1977.

⁷³⁶ Entretien le 27 avril 2021 avec François Dumon : Président PCF de la Communauté communes *Vierzon-Sologne-Berry* depuis 2015 et conseiller municipal délégué depuis 2014 à Vierzon. Il fut conseiller communautaire de 2008 à 2015, conseiller régional en région Centre Val-de-Loire de 1988 à 1998 et vice-président de 1998 à 2015, conseiller départemental du Cher de 1998 à 2001 mais,

Les communistes et leurs alliés mènent alors essentiellement campagne, comme à Nevers, sur des thématiques nationales. Ils entendent, dans le cadre d'un programme qu'ils ont intitulé « Vérité et Espoir », œuvrer à la « défense des plus défavorisés », mener « un combat politique incessant pour gagner les élections [législatives] en 1978 » et « mettre en lumière les ravages de la crise »⁷³⁷. Ils imputent ainsi la responsabilité des problèmes locaux à la politique menée par la coalition de droite au pouvoir. Après avoir dénoncé le chômage et les actions engagées par le Premier ministre, Fernand Micouraud avance, à ce titre, cet argument lors d'une réunion publique organisée quelques jours avant le premier tour du scrutin : « Il est d'autant plus important de dire non au Plan Barre, en votant pour la liste d'union de la gauche, que les dégâts dont il est responsable se font nettement sentir »⁷³⁸. Le candidat dénonce également « le masque de l'apolitisme » revêtu par ses principaux adversaires « peu enclins à se réclamer d'un pouvoir de régression sociale »⁷³⁹. Cette tentative de politisation des enjeux municipaux est aussi valable à l'extrême gauche. *Lutte Ouvrière* (LO) et la *Ligue Communiste Révolutionnaire* (LCR), qui font liste commune, affirment ainsi que voter pour eux « permettra de dire non au plan Barre, non aux Giscard, Chirac et autre Lecanuet, responsables de la vie chère et du chômage », tout en rappelant « que les travailleurs n'accordent aucune confiance à Mitterrand »⁷⁴⁰. À droite, en revanche, les candidats refusent de « voir la politique envahir toute la vie de [la] cité »⁷⁴¹. Ils insistent au contraire sur l'ouverture de leurs listes à des personnalités d'horizons différents ainsi que sur la dimension locale des problèmes rencontrés⁷⁴². L'un de ces deux candidats se présente, à ce titre, comme un « vierzonnais au service de tous les vierzonnais »⁷⁴³. À l'arrivée, la liste d'union de la gauche l'emporte dans l'ensemble des bureaux de vote, à l'exception de l'Hôtel de Ville et du Marché au Blé⁷⁴⁴, et rassemble, dès le premier tour, 59,6 % des suffrages exprimés à l'échelle de la municipalité⁷⁴⁵. À l'issue d'un scrutin sans suspense⁷⁴⁶, le résultat obtenu est même meilleur qu'en 1971 (+ 4,9 points). Cette victoire s'accompagne pour les communistes locaux d'une autre bonne nouvelle : Jacques Rimbault, maire adjoint de Vierzon de 1959 à 1977,

également, adjoint au maire de Vierzon de 1977 à 1990, conseiller municipal d'opposition de 1993 à 2008, puis de nouveau adjoint au maire de 2008 à 2014.

⁷³⁷ « Les communistes et la misère », *Le Berry Républicain*, 27 février 1977.

⁷³⁸ « Deux meeting centraux », *Le Berry Républicain*, 11 mars 1977.

⁷³⁹ « Avant les municipales : Ce soir, Meeting de la Gauche », *Le Berry Républicain*, 9 mars 1977.

⁷⁴⁰ « Élections : une liste LO-LCR-OCT », *Le Berry Républicain*, 21 février 1977.

⁷⁴¹ « Soutien à Me Le Cocq », *Le Berry Républicain*, 11 mars 1977.

⁷⁴² « La liste du Dr Matsoukis présentée mercredi », *Le Berry Républicain*, 22 février 1977.

⁷⁴³ « Une 4^e liste menée par Me Lecocq », *Le Berry Républicain*, 3 mars 1977.

⁷⁴⁴ La liste d'union de la gauche réalise ses meilleurs résultats à Chaillot (69,2 %), un lotissement sorti de terre récemment, ainsi que dans des quartiers résidentiels populaires qui lui sont traditionnellement acquis : l'école des garçons Jean Jaurès (58 %), l'école de garçons du Bourgneuf (61,6), l'école des filles de Puits-Berteau (65,3 %) et l'école du Clos-du-Roy (65,3 %).

⁷⁴⁵ « Vierzon à gauche à 59,59 %. M. Matsoukis grand perdant », *Le Berry Républicain*, 15 mars 1977.

⁷⁴⁶ Entretien le 4 novembre 2020 avec Jean Rousseau : maire DVC de Vierzon de 1990 à 2008, député PS du Cher de 1981 à 1986, conseiller régional de 1981 à 1998, conseiller général de 1998 à 2004 et conseiller municipal d'opposition entre 2008 et 2020. Instituteur de profession, il fut engagé au sein du *syndicat national des instituteurs* (SNI).

crée la surprise à Bourges, en l'emportant face au maire sortant, Raymond Boisdé, avec près de 56 % des voix⁷⁴⁷.

Montluçon se trouve, quant-à-elle, dans une situation singulière. Cela tient, d'une part, au caractère précoce de la décroissance urbaine qui touche le territoire dès la fin des années 1960. Cela tient, d'autre part, à un contexte politique local spécifique marqué par la réélection d'une coalition de troisième force, en 1971, et le décès de Jean Nègre, en 1972, suivi de l'élection d'un maire indépendant qui confirme l'idée selon laquelle « le socialisme montluçonnais n'était depuis longtemps qu'un centrisme déguisé » (Couderc 1973). C'est en effet Maurice Brun, avocat de profession, élu premier adjoint en 1971 après avoir été candidat contre les socialistes en 1953 et 1959, qui parvient à s'imposer au sein de l'équipe municipale. Il devance à cette occasion certains conseillers *a priori* mieux positionnés à l'image de Georges Lissonde, adjoint radical depuis 1953, également intéressé par la fonction. L'année suivante, Maurice Brun est également élu conseiller général dans le canton de Montluçon-Est puis député de l'Allier face au communiste sortant Henri Védrières⁷⁴⁸. Le décès de Jean Nègre laisse toutefois un « vide important dans les milieux modérés montluçonnais » (Albert 1984) si bien que le scrutin partiel, organisé en 1972 afin d'attribuer deux sièges manquants au sein du conseil⁷⁴⁹, se traduit par l'élection de deux militants communistes et syndicaux : Pierre Goldberg, salarié des *Postes, télégraphes et téléphones* (PTT), et Roger Loury, ouvrier qualifié à l'usine *Dunlop*. « La droite qui dispose de la majorité au conseil municipal ne s'est pas mobilisée, contrairement à l'électorat progressiste », observe rétrospectivement le premier. Celui-ci, qui se fait connaître en 1974 en s'opposant à l'aménagement d'un contournement routier qui aurait notamment condamné le parc des Ilets (Goldberg 2006), alors à l'abandon, se fait élire en 1973 au conseil général, où il devient, en 1976, premier vice-président lorsque la gauche retrouve la majorité. Il s'impose ainsi comme le candidat « naturel » de l'union de la gauche aux élections de 1977 (Goldberg 2007). Pierre Goldberg revient sur ce moment lors d'un entretien accordé en septembre 2018 :

« Dès 1974-1975, on commence à parler des élections municipales. Si la plupart des anciens socialistes vont à droite, quelques-uns suivent Mitterrand à Montluçon. Je me rapproche du responsable local... on parvient à faire l'union. J'ai 39 ans. On espère être majoritaire et on se met au boulot pour ça. Mon programme transpire tout entier la stratégie du PCF. On posait des problèmes politiques globaux comme celui des salaires ou des conditions du travail. Il y avait un petit chapô pour montrer que ça faisait un tout assez cohérent. Après venait la santé.

⁷⁴⁷ « Bourges : l'ascension de la gauche et les querelles d'héritage de la majorité », *Le Monde*, 26 mars 1977.

⁷⁴⁸ Maurice Brun se place alors « à l'aile gauche de la majorité » dont « il n'hésite pas à se démarquer au besoin » écrit *Le Monde* le 3 mars 1976 dans un article intitulé « Allier et Puy-de-Dôme : les modérés sur la défensive ».

⁷⁴⁹ Celui de Jean Nègre, décédé, et celui Georges Lissonde, démissionnaire.

On avait un hôpital dépassé. Le logement social ! Et l'aménagement de la ville ! (...) L'écologie était absente mais il y avait la propreté et les espaces verts. »⁷⁵⁰

Le PCF et ses partenaires promettent ainsi « une gestion à l'écoute de la population », « davantage d'actions sociales et humaines », dans un contexte où certaines écoles sont encore installées dans des baraquements datant de la Libération, mais aussi une politique volontariste en faveur du sport et de la culture (*Ibid.*). Ils font également de « la défense du pôle industriel de Montluçon un point clé » de leur programme « alors que les difficultés frappent déjà » sévèrement le territoire (*Ibid.*). « Nos avancées des cantonales, les gains de voix et de sièges, nous incitaient à la confiance, mais celle-ci devait rester mesurée », rapporte Paul Crespin, candidat sur la liste d'union de la gauche en 1977, dans ses mémoires publiées en 2012. Maurice Brun, candidat à sa réélection au nom de la *Fédération des socialistes démocrates* (FSD), un mouvement proche du giscardisme⁷⁵¹, animé par d'anciens militants PS entrés en dissidence face à la stratégie du Programme commun (Morin 2012), tient lui un autre discours :

« Je savais bien que je ne serai pas réélu maire de Montluçon car le Programme commun était scellé entre les socialistes et les communistes. J'ai été candidat, malgré tout, mais le résultat n'a pas été bon. La situation avait beaucoup changé et Goldberg était un garçon très intelligent. À l'époque, c'était un communiste de "stricte obédience". Il était astucieux. Il a compris très vite que, quand on n'a qu'un bilan à défendre, ce n'est pas très bon électoralement. Il faut surtout des espérances et nous n'avons pas su en redonner. On savait qu'on coulait. La droite montluçonnaise, à laquelle on était associée, nous a coulés. La population, je dois dire, avait une mauvaise image du gouvernement auquel nous étions sans cesse renvoyés. Résultat, nous avons été battus. »⁷⁵²

L'union de la gauche, aidée d'une participation en forte hausse, l'emporte en effet dès le premier tour avec 53,3 % des voix, obtenant ses meilleurs résultats dans les quartiers d'habitat social récemment aménagés. La réalité électorale du territoire en ressort profondément modifiée sur l'ensemble du bassin de vie montluçonnais. Le PCF conserve Vaux, Domérat et Désertines et s'impose à Lavault-Saint-Anne ainsi qu'à Teillet-Argenty, tandis qu'un peu plus loin le PS parvient à conserver Commentry et à faire basculer Nérès-les-Bains.

⁷⁵⁰ Entretien le 25 septembre 2018 avec Pierre Goldberg : enseignant retraité, maire PCF de Montluçon de 1977 à 1998, député de l'Allier de 1978 à 1981, de 1988 à 1993 puis de 1997 à 2007, conseiller général de 1973 à 1979 puis de 1982 à 1988 et conseiller régional de 1977 à 1988 puis de 1998 à 2004.

⁷⁵¹ « Des socialistes démocrates plus proches du giscardisme que du socialisme », *Le Monde*, 11 janvier 1977.

⁷⁵² Entretien le 18 avril 2018 avec Maurice Brun (1925-2021) : *op. cit.*

Les élections municipales des 13 et 20 mars 1977 marquent moins, au final, une rupture qu'un prolongement des scrutins précédents. Elles confirment, en particulier, le processus de « reprise en main des notables » amorcé à l'aube des années 1970 chez les socialistes (Sawicki 2013), ainsi qu'un puissant mouvement de politisation des enjeux municipaux porté par la gauche. Le PS, le PCF et leurs partenaires enregistrent, dans ce cadre, une poussée inédite dans les agglomérations urbaines et, plus encore, dans les villes moyennes où la gauche est désormais nettement majoritaire. Les coalitions dites de troisième force disparaissent globalement du paysage politique. À Nevers et Vierzon, socialistes et communistes confortent ainsi leurs positions tandis qu'ils accèdent aux responsabilités à Montluçon dans une configuration jusqu'alors inédite. En dépit du premier choc pétrolier, dont les effets commencent à se faire sentir à l'échelle de ces trois territoires, les nouveaux entrants, entre 1971 et 1977, n'entendent pas rompre avec le modèle développementaliste de leurs prédécesseurs. S'ils en attendent probablement davantage de l'État, ils cherchent au contraire à s'y conformer en tentant, eux aussi, d'attirer, à tout prix, de nouveaux habitants et de nouvelles activités. Ils contribuent ainsi à maintenir l'hypothèse d'une crise conjoncturelle et d'un retour rapide à la croissance.

Accompagner la croissance à tout prix : le mot d'ordre de la gauche aux responsabilités ?

À la fin des années 1960, Jean Nègre, alors maire de Montluçon, signe un éditorial, dans le bulletin municipal, dans lequel il reconnaît les difficultés qui touchent la municipalité⁷⁵³. À l'image de « quantité de villes », celle-ci se trouve encore, selon ses mots, dans le « creux de la vague »⁷⁵⁴. Il rappelle que sa majorité met tout en œuvre pour la faire « resurgir » mais qu'il s'agit là d'une action « de très longue haleine » qui « exige l'adhésion sans réserve, le concours actif de tous, et aussi un enthousiasme permanent »⁷⁵⁵. Convaincu d'un rebond rapide, l'édile indique qu'il compte poursuivre l'« expansion générale » de la ville en s'appuyant sur le « développement continu des équipements urbains », la formation d'une « main d'œuvre de haute qualité » et un « secteur tertiaire en croissance constante »⁷⁵⁶. Après le décès de ce dernier, Maurice Brun qui lui succède à la tête de la municipalité, conserve cet enthousiasme malgré l'accentuation de la crise économique et le

⁷⁵³ Bulletin non-daté, publié probablement à la fin des années 1960, intitulé « Montluçon, une grande Cité de tradition industrielle qui reste riche de promesse »

⁷⁵⁴ *Ibid.*

⁷⁵⁵ *Ibid.*

⁷⁵⁶ *Ibid.*

retournement démographique⁷⁵⁷. Dans l'éditorial d'un bulletin municipal, daté de 1973, intitulé « Des vérités bonnes à dire », celui-ci dénonce ainsi ceux qui « emportés par la passion politique » répètent « que tout va mal » en pensant pouvoir « en tirer un profit électoral »⁷⁵⁸. À rebours de ces derniers, le jeune député-maire appelle à « être courageux » et à « ne pas baisser les bras » pour « aller de l'avant »⁷⁵⁹. « Qui ne progresse pas recule », prévient-il, affirmant, par ailleurs, que les seules villes qui s'en sortent sont celles qui n'attendent pas tout de l'État mais « qui prennent des initiatives, qui entreprennent et qui créent »⁷⁶⁰.



Figure 18. Article publié dans le bulletin municipal (1976).

Au début des années 1970, le premier choc pétrolier est ainsi considéré comme un phénomène conjoncturel par les principaux décideurs locaux montluçonnais. « Le deuil des industries anciennes est fait et on est loin d'imaginer que l'avenir d'entreprises comme *Dunlop*, la *Sagem* ou *Landis et Gyr* puisse s'assombrir », commente Jean-Paul Perrin, professeur d'histoire-géographie, spécialiste du

⁷⁵⁷ Entre les recensements de 1968 et 1975, la municipalité perd 1 400 habitants soit une baisse relative de 2,4 % de sa population.

⁷⁵⁸ Bulletin municipal daté de 1973. L'éditorial, signé Maurice Brun, est intitulé « Des vérités bonnes à dire ».

⁷⁵⁹ *Ibid.*

⁷⁶⁰ *Ibid.*

Bourbonnais⁷⁶¹. Un bulletin municipal, daté de juin 1976, confirme cette impression. « Laissant à d'autres le dénigrement et le défaitisme, nous préférons, nous, aller de l'avant » réaffirme Maurice Brun⁷⁶². L'un de ses adjoints, Guy Talbourdeau⁷⁶³, affiche également de grandes ambitions démographiques (*Figure 18*). Il indique ainsi que Montluçon devrait compter, en 1990, quelques 67 000 habitants dans la ville-centre et 100 000 dans l'agglomération⁷⁶⁴ à condition, bien sûr, « de tout mettre en œuvre pour s'en donner les moyens »⁷⁶⁵. Cette prévision est considérée suffisamment sérieuse pour qu'elle soit intégrée au *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme* (SDAU)⁷⁶⁶ auquel participe Montluçon au côté de dix autres communes⁷⁶⁷. Dans un entretien accordé en avril 2018, Maurice Brun revient sur les raisons de cet optimisme :

« Année après année, la population montait. On construisait beaucoup. Alors, effectivement, cela n'a pas continué comme ça. Les grandes cheminées sont tombées et personne n'a fait à ce moment-là, me semble-t-il, le bon diagnostic qui aurait été de dire : "Il n'y a plus de charbon ni, d'ailleurs, aucune des ressources qui font que nous sommes montés et il faut chercher autre chose". Le PCF et la CGT au contraire ont dit : les patrons cassent nos usines avec l'aide de l'Europe. Il était interdit à ce moment-là de penser que c'était autre chose qu'une volonté gouvernementale, patronale et européenne de casser nos usines. Pour eux, il suffisait de changer la politique nationale pour que les choses rentrent dans l'ordre (...) Nous aussi, cela dit, on a défendu des cadavres. On s'est battu à coup de défilés, de grèves, sans chercher à comprendre. On voulait à nouveau des grandes cheminées et, aussi étonnant que cela puisse paraître aujourd'hui, on y croyait »⁷⁶⁸

Loin de remettre en cause ces aspirations, la victoire de l'union de la gauche, aux élections municipales de 1977, réalimente au contraire « l'espoir » d'un retour à la croissance dans la population. Pierre Goldberg, qui en fut la tête de liste avant d'être élu maire de la ville cette année-là, m'explique ainsi la situation lors d'un entretien réalisé en septembre 2018 :

« Mon analyse est politique et nationale. On sentait bien qu'avec l'Europe et l'émergence d'un capitalisme libéral – avant c'était un capitalisme familial – que la patrie comptait de moins en

⁷⁶¹ La lettre des Amis de Montluçon : compte rendu de la conférence du 19 novembre 2021 intitulée « 1945-1975 : Montluçon à l'heure des "Trente Glorieuses" : regard sur trois décennies d'histoire de l'industrie et de l'économie montluçonnaise ».

⁷⁶² Bulletin municipal daté de juin 1976. L'éditorial est intitulé « Perspectives 1976 ».

⁷⁶³ Guy Talbourdeau (1927-2005) est le fils de Gilbert Talbourdeau (1863-1943), architecte municipal sous Jean Dormoy, à l'origine de nombreux monuments publics sur la commune à l'image de la Maison communale, de l'Hôtel de Ville ou du Théâtre municipal.

⁷⁶⁴ Soit une croissance respective de 7 000 et 20 000 habitants.

⁷⁶⁵ Bulletin municipal daté de juin 1976. L'article est intitulé « Horizon 90 ».

⁷⁶⁶ Le SDAU est un document de planification à valeur réglementaire fixant les orientations fondamentales et harmonisant les actions de l'État et des collectivités en matière d'urbanisation.

⁷⁶⁷ Commentry, Nérès-les-Bains, Domérat, Désertines, Lavault-Saint-Anne, Prémilhat, Saint-Victor, Saint-Angel, Lignerolles, Malicorne.

⁷⁶⁸ Entretien le 18 avril 2018 avec Maurice Brun (1925-2021) : *op. cit.*

moins pour les capitaines d'industrie. Les territoires comme les nôtres également. On était certainement un peu conscient que la crise allait durer mais, en même temps qu'on disait "il va falloir se battre" pour préserver nos usines, on nourrissait l'espoir en laissant entendre qu'avec nous les choses pourraient changer. C'était vrai à Montluçon mais pas seulement. De nombreuses villes passent à gauche, en 1977, comme Reims ou Alençon. L'idée d'un changement est assez générale... mais en même temps on laisse aussi entendre que c'est en prenant le pouvoir au niveau national que l'on changera réellement les choses. »

Cet enthousiasme est partagé à la même époque par les élus de la majorité communiste de Vierzon qui aiment alors imaginer leur ville en « petite Manchester Française »⁷⁶⁹. Ces derniers anticipent une croissance importante pour les années à venir. Cette tendance n'est pas nouvelle comme l'illustre un article du *Berry Républicain*, publié en 1958, dans lequel on peut lire que la municipalité, qui compte alors 30 000 habitants, pourrait en rassembler, d'ici 1980, 50 000 environ (Beurion 2011). Elle apparaît cependant désormais en décalage avec la trajectoire réelle du territoire comme, lorsqu'en novembre 1970, dans l'éditorial d'un bulletin municipal, Léo Mérigot indique à propos de Vierzon que sa « courbe démographique fait prévoir une augmentation de près d'un millier d'habitants par an dans les prochaines années »⁷⁷⁰. « Un tel chiffre, poursuit-il encore, exigera bien entendu le maintien de l'activité économique et de nouvelles et importantes possibilités de logements »⁷⁷¹. À Vierzon, la majorité municipale espère un retour rapide de la croissance. Elle fait ainsi construire des logements, des équipements culturels et sportifs mais aussi des écoles. En 1975, le *Plan d'occupation des sols* (POS) établi par les services de la municipalité invite toutefois à encadrer le développement de Vierzon en constituant un véritable centre-ville et en veillant à combler les espaces laissés vacants « à l'intérieur de son périmètre d'agglomération ». En effet, Vierzon, qui compte alors 36 000 habitants, doit assumer, en raison de son importante superficie⁷⁷², des charges de voiries et de réseaux égales à celle d'une ville de 100 000 habitants⁷⁷³. L'idée selon laquelle la ville continuera au cours des prochaines décennies à voir sa population progresser n'est cependant jamais remise en question. « La situation de l'emploi, dans ces années-là, invalide largement l'idée qu'on allait pouvoir continuer de gagner des habitants éternellement... mais on avait encore du mal à s'y faire », observe aujourd'hui Roger Coulon, adjoint dans ces années-là au côté de Léo

⁷⁶⁹ Entretien le 5 décembre 2020 avec Henri Letourneau : maire (divers) de Dampierre-en-Graçay depuis 2001, docteur en géographie et spécialiste de l'histoire locale.

⁷⁷⁰ Cette archive est évoquée par le journaliste Rémy Beurion dans un article publié sur son blog, *Vierzonitude*, intitulé « Ce que Vierzon aurait dû être et qu'elle n'a jamais été... ».

⁷⁷¹ *Ibid.*

⁷⁷² Voir chapitre 3.

⁷⁷³ *Ibid.*

Mérimot⁷⁷⁴. L'expansion de la municipalité est d'ailleurs un objectif partagé par l'opposition municipale qui ne semble pas davantage avoir conscience du caractère structurel de la situation⁷⁷⁵.

[illegible]

Figure 19. Article publié dans Le Journal du Centre (1971).

À Nevers, préfecture de la Nièvre, dont le profil est davantage administratif mais qui compte elle-aussi quelques groupes industriels de moyenne importance, l'ambition des élus n'est pas moins grande. Daniel Benoist, qui n'est pas encore maire de la ville, affirme ainsi, dans une interview accordée au journal local datée du 9 février 1971, vouloir « sauvegarder ce qui existe et pratiquer une politique d'expansion qui fera de Nevers une ville de 100 000 habitants d'ici 1985 » (*Figure 19*)⁷⁷⁶. Face à lui, Jean-Louis Ramey, maire UDR sortant, raille un objectif « inaccessible », « redoutable » et « fantaisiste »⁷⁷⁷. Le désaccord, entre les deux hommes, porte cependant moins sur l'idée que la ville devrait continuer de gagner des habitants, que sur l'intensité de la croissance démographique elle-même. Jean-Louis Ramey considère ainsi lui-aussi que l'agglomération de Nevers peut espérer connaître, dans les années à venir, une extension significative : « En effet, les bonnes perspectives d'emploi qu'apporte la zone industrielle, les engagements précis contractés par les nouvelles entreprises pour recevoir les aides de l'État, sont la garantie de la poursuite de cette

⁷⁷⁴ Entretien le 26 avril 2021 avec Roger Coulon : *op. cit.*

⁷⁷⁵ « Une 4^e liste menée par Me Lecocq : "Union et Gestion Municipale" », *Le Berry Républicain*, 3 mars 1977.

⁷⁷⁶ « Objectifs du docteur Benoist : Nevers et 100 000 habitants en 1985 », *Le Journal du Centre*, 9 février 1971.

⁷⁷⁷ « Libre opinions : Objectif 100 000 ? par Jean-Louis Ramey, maire de Nevers », *Le Journal du Centre*, 26 février 1971.

croissance »⁷⁷⁸. Cet enthousiasme est notamment alimenté par les projections formulées dans le cadre du *Programme de Modernisation et d'Équipement de l'agglomération de Nevers* publié en 1970 et dans le cadre du *Livre blanc*⁷⁷⁹ publié en 1971. Ce dernier document en particulier, réalisé par les services de la ville en amont du SDAU, se montre très optimiste sur l'avenir de la cité et de ses périphéries (*Figure 20*) : « Il est raisonnable de retenir comme hypothèse de travail celle dite "forte", qui prévoit une population de l'ordre de 115 000 habitants en 1988 [contre 76 000 en 1968 à l'échelle du groupement d'urbanisation] et une population active de l'ordre de 45 000 personnes »⁷⁸⁰. Rétrospectivement, même l'hypothèse dite « faible » selon laquelle Nevers devrait compter au niveau de son groupement d'urbanisme 100 000 habitants en 1988 et 115 000 en l'an 2000, apparaît excessivement optimiste. Le *Livre blanc* envisage même une « accélération du développement » considérant alors qu'« aucun obstacle fondamental ne semble s'y opposer »⁷⁸¹. « La situation de Nevers en elle-même, peut-on lire dans cette étude prospective, paraît en effet assez propice à l'implantation d'activités et de populations nouvelles »⁷⁸². À horizon 2010, les quinze communes du groupement pourraient rassembler, au total, quelques 160 000 habitants à en croire l'hypothèse la plus favorable.

Ces ambitions sont à replacer dans un contexte où les villes moyennes font preuve, au niveau national, d'« une force d'attraction indéniable » (Lajugie 1974). Rappelons qu'elles ont connu, entre 1936 et 1968, des taux de croissance supérieurs à ceux de Paris et des futures métropoles d'équilibre. La situation est telle qu'elle pousse les aménageurs, comme je l'ai souligné dans les chapitres 2 et 3, à s'intéresser aux villes moyennes à partir des années 1970. La DATAR assimile ces villes à des relais de développement et insiste, dans son VI^e Plan, sur la nécessité de renforcer ce maillage urbain intermédiaire. Au-delà de la situation démographique et institutionnelle, cette euphorie est aussi alimentée par l'idée selon laquelle la croissance devrait être l'objectif principal des collectivités. La ville est en effet considérée le plus souvent par les élites politiques locales (aussi divisée qu'elles puissent être sur d'autres sujets) comme une « Growth Machine » selon l'expression mobilisée par Harvey Molotch dans l'*American Journal of Sociology* en 1976 : l'indice le plus clair du succès des politiques entreprises par les pouvoirs locaux devenant alors l'accroissement de la population.

La croissance des villes moyennes apparaît pourtant fragile dès l'origine dans nombre d'entre-elles. À Nevers, Montluçon et Vierzon, notamment, celle-ci ralentit progressivement dès le début

⁷⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁷⁹ Ce document, réalisé par les services de la municipalité, dresse un état des lieux des besoins de l'agglomération et formule une série de propositions visant à développer le territoire.

⁷⁸⁰ *Le livre blanc de Nevers*, 1971 : 80.

⁷⁸¹ *Ibid.*

⁷⁸² *Ibid.*

des années 1960. Les sources qui alimentaient l'excédent migratoire se tarissent peu à peu. Deux groupes socio-professionnels sont surreprésentés parmi les nouveaux arrivants : les ouvriers sans qualifications originaires des campagnes environnantes et les cadres supérieurs originaires des grandes agglomérations urbaines (Commerçon 1984). Les emplois non-qualifiés manquent aux premiers, les perspectives d'ascension sociale aux seconds. Parallèlement, la population vieillit et le solde naturel décroît. L'ascension de la gauche aux élections municipales et le renouvellement des élites politiques locales, entre 1971 et 1977, contribue à prolonger, pour quelques temps encore, le mythe d'un retour rapide à la croissance alors qu'il tendait à s'épuiser. Les aspirations qu'il suppose seront toutefois rapidement remises en cause par les effets des chocs pétroliers de 1973 et 1979. Ceux-ci obligent les élus locaux des villes moyennes confrontées à un retournement démographique à prendre peu à peu conscience de la situation. Cette reconnaissance du « problème des villes moyennes », qui ne fait alors qu'émerger, reste cependant très relative.

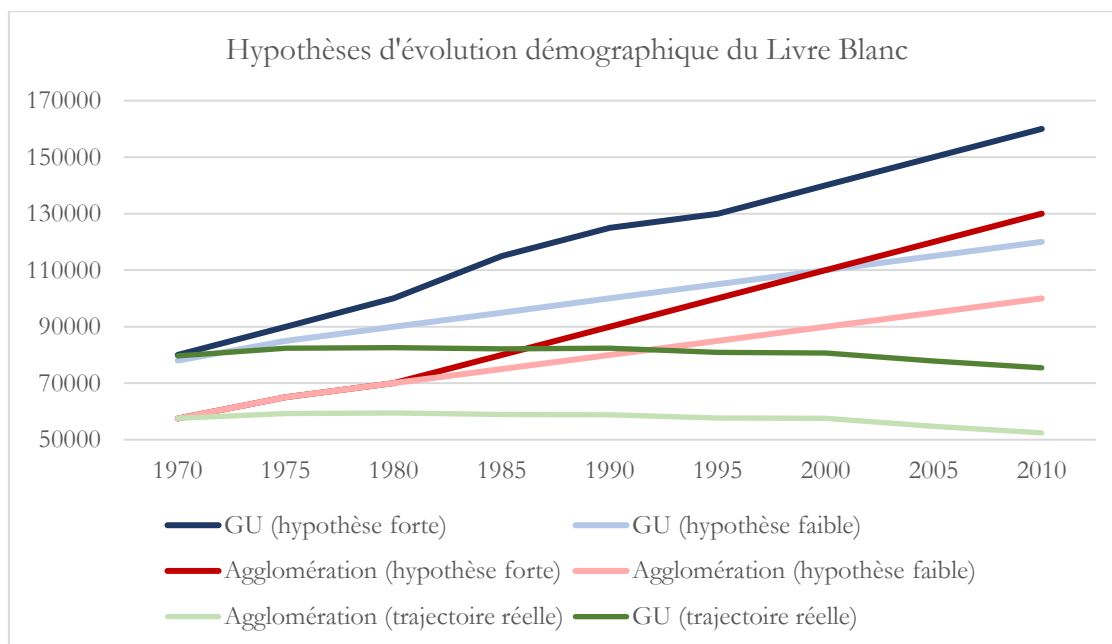


Figure 20. Les hypothèses d'évolution démographique formulées dans le Livre Blanc en 1971 versus la réalité des dynamiques démographiques sur le territoire.

B. Avec les « chocs pétroliers », vers l'identification d'un problème des villes moyennes ?

Après avoir fait le deuil des industries anciennes, à l'image des Hauts-Fourneaux à Montluçon, des mines dans les environs de Nevers ou de la SFMAI à Vierzon, les pouvoirs publics locaux

espèrent que les difficultés sont désormais derrière eux. Le choc pétrolier de 1973, consécutif à la mise en place d'un embargo sur les livraisons de pétrole destinées aux pays qui soutiennent Israël dans la guerre du Kippour (au premier chef, les États-Unis), remet brutalement en cause ces espérances. En quelques mois seulement, le prix du baril s'envole, passant de 2,83 dollars en octobre 1973 à 11,65 dollars en janvier de l'année suivante⁷⁸³, donnant lieu au premier choc pétrolier. Le modèle productiviste, sur lequel reposait la croissance depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, trouve pour la première fois ses limites actant la fin des Trente Glorieuses qui étaient caractérisées par la conjonction d'un développement rapide et du plein-emploi.

Les pouvoirs publics assistent, impuissants, à un phénomène nouveau, auquel ils n'étaient pas préparés : la stagnation économique, alliant faible croissance et augmentation rapide des prix. De 5,5 % en moyenne entre 1950 et 1974, la croissance du PIB tombe à 2,5 % en moyenne dans la décennie suivante. Un peu partout en France, des usines sont fermées quand d'autres sont délocalisées vers des pays où la main-d'œuvre et la ressource sont bon marché. Les secteurs traditionnels, comme celui du textile, de l'habillement ou de l'automobile, très présents dans les villes moyennes, licencient massivement. La sidérurgie, également concernée, voit par exemple disparaître 62 000 emplois dans la seconde moitié des années 1970⁷⁸⁴. Le chômage est en hausse rapide passant de 2,7 % en 1973 à 5,4 % en 1980⁷⁸⁵. Au-delà des fermetures emblématiques qui ont marqué la décennie, à l'image de la mise à l'arrêt, par le géant français de la sidérurgie *Usinor* (devenu *Arcelor*), de ses usines à Thionville et à Longwy en Lorraine puis à Denain dans le Nord, toutes les industries traditionnelles, ainsi que leurs sous-traitants, sont concernées. Jacques Chirac, nommé à Matignon par Valéry Giscard d'Estaing à son arrivée à l'Élysée en mai 1974, cherche, dans cette situation, à relancer l'économie grâce à de l'investissement public mais l'arrivée du gouvernement de Raymond Barre en 1976 marque la fin de cette politique. Ce dernier fait le choix de la rigueur pour lutter contre l'inflation et les déficits. La dette est contenue mais cette politique se solde par un échec. Ainsi, entre 1974 et 1981, les prix doublent et les fermetures d'usines se poursuivent.

Les villes moyennes, à l'image de Montluçon, Nevers et Vierzon, sont les premières fragilisées par ce phénomène en raison de la structure de leur économie. En effet, « La fonction de fabrication a été réservée aux lieux de mobilisation de la main-d'œuvre non qualifiée, c'est-à-dire aux régions de province » quand, inversement, « toutes les fonctions “nobles”, la conception, l'administration-gestion et les fonctions commerciales, se sont polarisées sur la capitale » (Damette & Scheibling 2011). En même temps que les fonctions de recherche et développement, de direction et de

⁷⁸³ Gérard Vindt, « 1973 : le premier choc pétrolier », *Alternatives économiques* (en ligne), 1^{er} octobre 2018.

⁷⁸⁴ 39 000 emplois supplémentaires disparaissent au cours des années 1980, et 8 000 au cours des années 1990.

⁷⁸⁵ Insee, enquêtes Emploi (1973-1986).

marketing se concentrent, au cours des années 1960, dans les grandes agglomérations urbaines, la production quitte les métropoles. Or, c'est précisément cette fonction, généralement faible en valeur ajoutée, qui fait les frais de la désindustrialisation à partir du premier choc pétrolier. Les métropoles sont donc en partie épargnées par ce phénomène alors qu'à l'inverse, la situation est très défavorable aux villes petites et moyennes, y compris celles où il existait, à l'image de Montluçon, Nevers et Vierzon, une tradition industrielle et donc un savoir-faire ancien. Les ambitions des élus locaux sont ainsi revues à la baisse à la fin des années 1970. L'enjeu principal de la gestion municipale, chez les socialistes et les communistes, devenant alors progressivement la préservation de l'existant en attendant la victoire du Programme commun.

En attendant la victoire du Programme commun, chercher à préserver l'existant ?

« Pas facile de gommer les clichés ! Surtout lorsque ceux qui les ont répandus s'appellent Alain Resnais et Georges Simenon », écrit, au début des années 1980, un journaliste du *Monde* chargé de broser le portrait de la préfecture de la Nièvre⁷⁸⁶. « Nevers traînant son ennui sur son fleuve déserté, Nevers à l'affût derrière ses volets clos (...) Nevers à dix ans de retard ! », rapporte-t-il encore. En ce début de décennie, la municipalité apparaît ainsi, depuis Paris⁷⁸⁷, comme une cité balzacienne figée dans le temps. Daniel Benoist, maire de la ville depuis neuf ans, reconnaît alors ne plus avoir de « très grandes ambitions [sur le plan démographique] pour Nevers », la préservation de la qualité de vie supposant de ne pas avoir « trop de prétentions »⁷⁸⁸. Un changement que l'on observe également dans le dossier d'intention réalisé dans le cadre du plan « Villes Moyennes », daté de 1976, qui tourne le dos au *Livre Blanc* : « Nevers n'est pas une grande ville (...). Certaines personnes ou certains organismes peuvent l'appeler de leurs vœux, aussi peu crédible que paraisse actuellement cette éventualité, mais il est hors de doute que l'ensemble de la population ne souhaite pas une telle évolution »⁷⁸⁹. Derrière cette apparente tranquillité, Nevers a pourtant connu de profondes transformations dans les années 1970. Les chocs pétroliers de 1973 et 1979 ont ainsi

⁷⁸⁶ « Nevers veut vivre en Province », *Le Monde*, 3 juin 1980.

⁷⁸⁷ Cette position surplombante suscite d'ailleurs localement de vives critiques. Daniel Benoist obtient un droit de réponse dans le journal, publié le 10 juin 1980, dans lequel un « puzzle bigarré faisant apparaître un jugement politique partiel et partial procédant d'un manichéisme primaire dont le journal le Monde, pourtant réservé à une opinion bien informée, n'est pas coutumier ». Roger Bergin, membre du CEE, signe quant-à-lui une lettre-ouverte dans *Bourgogne Expansion*, en juillet 1980, dans laquelle il affirme que ce reportage, « loin de la sensibilité et de la rigueur d'observation d'un Maurice Genevoix », est « empli des concepts de l'élitisme parisien pour qui chaque province n'est qu'un satellite de la capitale ».

⁷⁸⁸ « Nevers veut vivre en Province », *Le Monde*, 3 juin 1980.

⁷⁸⁹ Dossier d'intention réalisé dans le cadre du plan « Villes Moyennes » publié en 1977 sous le titre « Nevers : Contrat ville moyenne ».

contribué à fragiliser un peu plus le territoire, tandis que la décroissance démographique apparaît entre les recensements de 1975 et 1982.

François Mitterrand, à la tête du Conseil général de la Nièvre, s'inquiète ainsi, au milieu des années 1970, de la dégradation de la situation à l'échelle départementale. Il relève la forte hausse du chômage, la faiblesse de l'assistance sociale et « l'augmentation anormale du stockage [au sein des entreprises locales] »⁷⁹⁰. À Nevers, les sociétés *Alfa-Laval* et *Thomson-Brandt*, deux des principaux employeurs du territoire, sont en proie à d'importantes difficultés. Entre 1970 et 1980, la première passe de 1250 salariés à 600, malgré des engagements passés avec la DATAR, et la seconde de 1900 salariés à moins de 1200. Les installations nouvelles, à l'image des *Machines-Bertrand* ou de la société *Tréfinmétaux* installés sur la zone industrielle de Nevers-Saint-Eloi, et les extensions d'entreprises existantes, à l'image de *Look* ou d'*Unelec*, ne compensent plus les nombreux licenciements. Ceux-ci sont particulièrement nombreux dans la confection, l'automobile et la chimie-caoutchouc. Peu de secteurs échappent d'ailleurs à la crise industrielle à l'exception notable des rares entreprises spécialisées dans des technologies à haute valeur ajoutée⁷⁹¹. « Malgré nos efforts et des résultats modestes, la situation de l'emploi reste très préoccupante dans la Nièvre. Les affaires implantées sont de petites unités », commente l'un des membres du *Comité d'Expansion Économique* (CEE) en 1979. Le département bénéficie pourtant de dispositifs avantageux : la plupart des cantons sont classés en « zone défavorisée » par l'Union Européenne ce qui ouvre droit à l'attribution d'aides spécifiques, des contrats de pays ont été signés avec l'État tandis que les deux zones industrielles de Nevers bénéficient de la prime de développement régional⁷⁹². La majorité socialiste et communiste de l'époque, entend dans ce contexte poursuivre la politique engagée à Nevers, à destination par exemple des quartiers d'habitat social⁷⁹³, mais l'enjeu principal est désormais de préparer l'alternance à l'échelle nationale. « Nous sommes persuadés que la population (...) a compris que le drame du chômage ne se résoudra pas sur le plan local, mais que seules des réformes profondes intervenant à l'échelon national pourront recréer les conditions du plein emploi », affirme ainsi Daniel Benoist, en mars 1977, dans les colonnes du journal local, ajoutant que « ces réformes ne pourront être réalisées qu'après le prochain succès de l'union de la gauche aux élections législatives »⁷⁹⁴.

Ce sentiment est partagé, après 1977, par les élus de la nouvelle majorité de gauche à Montluçon. Après avoir connu plus d'un siècle de croissance ininterrompue, la ville est en effet confrontée à

⁷⁹⁰ Assemblée générale du CEE de la Nièvre, procès-verbal daté du 21 avril 1979.

⁷⁹¹ Assemblée générale du CEE de la Nièvre, procès-verbal daté du 27 mars 1981.

⁷⁹² Assemblée générale du CEE de la Nièvre, procès-verbal daté du 16 avril 1977.

⁷⁹³ Voir, par exemple : « Inauguration de la maison de quartier à Nevers », *JT FR3 Bourgogne*, 15 octobre 1979.

⁷⁹⁴ « À propos de l'emploi », *Le Journal du Centre*, 11 mars 1977.

une importante récession engagée à l'aube des années 1960. Alors que le chômage progresse, la population décroît à partir de 1975. *Péchiney-Saint-Gobain*, entrée dans le groupe *Rhône-Poulenc* en 1972, avant de devenir la *Société d'Emballage Plastique* (SEP) l'année suivante, est confrontée, après 1974, à une baisse inédite de ses ventes. Les pertes atteignent, selon l'historien et géographe Pierre Couderc (1990), plusieurs dizaines de millions de francs et aboutissent à de nombreux licenciements. Les effectifs de l'entreprise tombent, entre 1970 et 1980, de 634 à 186 salariés avant que l'usine ne soit fermée définitivement en 1982 (*Ibid.*). L'américain *Joy*, spécialisé dans la fabrication de matériels destinés à l'exploitation minière, connaît un destin proche. Après plusieurs vagues de licenciements à la fin des années 1960 l'entreprise, qui compte encore 120 salariés en 1975, espérait rebondir avec un projet d'extension et de modernisation. Elle dépose finalement le bilan en 1978, victime du déclin de l'industrie minière en France. Les années 1970 sont également marquées par la crise du textile qui entraîne, à Montluçon, la fermeture de la chemiserie *Rousseau* en 1981 et le licenciement de ses 365 salariés⁷⁹⁵. De son côté, la société de pneumatique *Dunlop*, qui avait déjà connu des problèmes significatifs dans les années 1950 et 1960, perd 900 salariés entre 1976 et 1981 (Conord 2018). *Landis & Gyr* n'échappe pas davantage à la tourmente. Après avoir embauché près de 700 salariés nouveaux entre 1964 et 1974, l'entreprise qui se tourne vers la fabrication de compteurs électriques réduit ses effectifs. La société compte ainsi 1 686 salariés en 1977 contre 1 973 en 1974 (Couderc 1990).

Au-delà de ces quelques cas emblématiques, la crise industrielle touche aussi des entreprises d'envergures plus modestes. C'est le cas par exemple de *Coffal*, spécialisée dans l'habillement, qui fait faillite en 1975 ou de *Dekazemaker*, un fabricant de meubles, mis en liquidation judiciaire en 1980. Plusieurs sociétés, installées à Montluçon dans les années 1960 grâce à l'action de la DATAR connaissent le même destin⁷⁹⁶. *Air-Industrie* (ex-*Société Éco-France*), filiale de *Pont-à-Mousson*, emploie ainsi jusqu'à 130 salariés avant de voir ses effectifs s'éroder peu à peu à la fin des années 1970. Le taux de chômage, au niveau communal, augmente en conséquence de 3,8 % en 1974 à près de 10 % en 1981 conduisant les élus locaux à prendre conscience de la situation. Pierre Goldberg, à la tête de la municipalité depuis 1977, explique ainsi avoir vite compris que la crise pourrait durer ce qui l'aurait amené à revoir ses ambitions : « Rapidement, notre objectif a été de retenir les entreprises existantes plutôt qu'aller en chercher de nouvelles... tout en menant un combat difficile auprès de l'État pour obtenir le désenclavement du territoire via l'A71 »⁷⁹⁷.

⁷⁹⁵ CGT : *Cahiers du Bourbonnais*. Bulletin n° 29, février 2010 : 8.

⁷⁹⁶ Entre 1960 et 1975, la DATAR a accompagné une dizaine d'entreprises du bassin montluçonnais parmi lesquelles quatre ont obtenu des financements : *Éco-France*, *Siaga Donaldson*, la société des *Forges de Courcelles* et les *Fonderies Brea*.

⁷⁹⁷ Entretien le 25 septembre 2018 avec Pierre Goldberg : *op. cit.*



Figure 21. Mobilisation contre la fermeture de la Pointerie (1978). ©Vierzonitude

L'évolution est proche à Vierzon où la municipalité n'est pas davantage épargnée par les effets de la désindustrialisation. Après une période d'accalmie, à la fin des années 1960, la porcelaine est à nouveau rattrapée par la crise dans les années 1970. Cette industrie, grosse consommatrice d'énergie, est victime des chocs pétroliers mais aussi de la reconfiguration du secteur autour de quelques grands groupes internationaux. « Certaines installations, détaille Henri Letourneau (1995), auteur d'un article sur l'histoire de l'industrie porcelainière dans la région, sont restées vétustes et comportent toujours du travail manuel et de la manutention ». Le « capital familial » des entreprises vierzonnaises ne permet plus de rivaliser avec le « capital financier » des porcelaineries étrangères : allemandes, italiennes ou japonaises⁷⁹⁸. Signe des temps, la manufacture *Larchevêque*, ouverte à Vierzon en 1850, est fermée en 1980, après 130 ans d'activité, tandis que la *Compagnie nationale de porcelaine* (CNP), *Cirot-Gadouin* et *Le Grès de l'Arnon* rencontrent, elles aussi, des difficultés. La *Pointerie* (146 salariés) (Figure 21), héritière lointaine des forges du comte d'Artois⁷⁹⁹, est fermée en 1978 malgré les bons résultats de sa maison-mère : la société *Chiers-Chatillon*⁸⁰⁰. La confection est également touchée par la crise industrielle. Les *Tricotages du Verdin* (130 salariés) et *Julietta* (139 salariés) ferment ainsi leurs portes en 1981 en dépit des fortes mobilisations⁸⁰¹. LBM, société spécialisée en machines-outils, ou le transporteur *Dudeffant*, qui comptent toutes deux plusieurs dizaines de salariés, rencontrent-elles aussi des problèmes de trésorerie. La situation industrielle est

⁷⁹⁸ Entretien le 29 avril 2021 avec Frédéric Morillon : professeur d'histoire-géographie, président du cercle Historique du Pays de Vierzon, maire-adjoint (DVC) aux travaux et au patrimoine de 1990 à 2005, maire-adjoint aux finances et au patrimoine de 2005 à 2008, conseiller municipal d'opposition de 2008 à 2014 puis de 2015 à 2020.

⁷⁹⁹ « Le comte d'Artois, futur roi de France, a permis l'industrialisation de Vierzon », *Vierzonitude*, 20 novembre 2022.

⁸⁰⁰ Intervention de Pierre Goldberg, député-maire PCF de Montluçon, à l'Assemblée nationale le jeudi 29 juin 1978 : <https://archives.assemblee-nationale.fr/6/qst/6-qst-1980-06-16.pdf>

⁸⁰¹ « Grève à l'usine Julietta à Vierzon », *Mémoire : Ciclic*, 9 décembre 2020 : <https://memoire.ciclic.fr/13037-greve-de-l-usine-julietta-a-vierzon>

telle qu'elle conduit le nouveau maire de la ville, Fernand Micouraud, à reconsidérer ses ambitions, à l'image de Daniel Benoist à Nevers ou de Pierre Goldberg à Montluçon, dans l'attente du Programme commun. C'est ce qu'il explique au *Monde* en mars 1981 :

« Nous n'avons pas de moyens de créer des emplois (...) nous ne pouvons que tenter de préserver ce qui existe. Une municipalité devrait pouvoir intervenir dans l'économie locale. (...) Seule une autre politique au plan national pourra changer la vie ici ; personne ne croit que dans cette période de crise les municipalités peuvent agir »⁸⁰².

Les contrats de villes moyennes : objectifs ambigus et moyens limités

Dans ces années 1970, l'État est pourtant mobilisé au côté des villes moyennes à travers une politique de contractualisation pionnière (Gaudin 2007) inspirée du fonctionnement des parcs régionaux (Martin-Place 2002). Si j'ai listé les grandes étapes de la mise en place de cette politique en soulignant comment elle a suscité l'intérêt des journalistes (chapitre 1) et des chercheurs (chapitre 2), j'ai peu détaillé en revanche les débats qu'elle a soulevés au parlement ni montré la manière avec laquelle celle-ci a été appropriée localement. Une telle démarche permet pourtant d'éclairer sous un jour nouveau l'évolution du rapport État-collectivités, quelques années avant les premières lois de décentralisation, mais également de mieux comprendre pourquoi il est alors si difficile, pour les élus concernés, de reconnaître l'ampleur du problème auquel ils sont confrontés.

Les premières mentions de l'élaboration d'une politique destinée aux villes moyennes, à l'Assemblée nationale et au Sénat, remonte à 1971, quelques mois après l'adoption, dans les deux chambres, du VI^e Plan de développement économique et social. Celui-ci entend accorder une attention particulière aux villes moyennes en raison de la forte croissance qu'elles ont connue entre 1968 et 1975 (chapitre 3). Jean Narquin⁸⁰³, député UDR du Maine-et-Loire, intervient en séance pour saluer cette ambition nouvelle et rappeler l'importance de l'effort budgétaire qui doit lui être assignée⁸⁰⁴. À ses côtés, Jean Favre, député UDR de la Haute-Marne, dit « constater combien chacun met d'espoir dans ce Plan » et invite lui aussi à affecter les moyens nécessaires pour soutenir le développement des villes moyennes⁸⁰⁵. Si chacun s'attarde alors, dans la majorité, à reconnaître l'intérêt d'une telle politique, à l'image du député du Finistère, Marc Bécarn, qui souligne « les

⁸⁰² *Ibid.*

⁸⁰³ Jean Narquin (1922-2003) est le père de Roselyne Bachelot-Narquin et le frère de Marcel Narquin, élu à Nevers.

⁸⁰⁴ Intervention à l'Assemblée nationale, le 15 juin 1971, en session ordinaire.

⁸⁰⁵ *Ibid.*

aspirations, les espérances que suscitent les intentions du gouvernement en matière de villes moyennes »⁸⁰⁶ ou du député du Bas-Rhin, Germain Sprauer, qui dit sa satisfaction de voir le gouvernement s'emparer du sujet⁸⁰⁷, des voix dissonantes ne tardent à se faire entendre. Dans la majorité, Jean Durieux, député LRI du Nord, regrette une politique qui fait fi des relations villes-campagnes⁸⁰⁸ tandis que certains s'interrogent, à l'image des députés gaullistes des Pyrénées-Atlantiques et de Vendée, Franz Duboscq et Vincent Ansquer, sur la modestie des moyens alloués⁸⁰⁹, le premier suggérant même « de restreindre et, pourquoi pas, de supprimer pendant une certaine période les avantages consentis aux métropoles d'équilibre et à leurs banlieues afin d'en attribuer le seul bénéfice aux villes moyennes »⁸¹⁰.

À gauche, tandis que le député PS du Nord, Pierre Mauroy, s'interroge sur cette « nouvelle mode » des villes moyennes, la députée MRG des Yvelines et maire de Rambouillet, Jacqueline Thome-Patenôtre moque des revirements qui brouillent la lisibilité des actions engagées :

« Avant-hier, l'accent était mis sur les métropoles d'équilibre qui devaient déconcentrer Paris et rééquilibrer l'espace français au profit des régions ; hier, l'objectif principal était la création de villes nouvelles, grands ensembles de béton encerclant Paris et isolant la province ; aujourd'hui, enfin, mais, trop tard, hélas ! à mon sens, c'est le plaidoyer en faveur des villes moyennes, cités idéales "où le lieu de travail est plus proche de l'habitat, l'échappée vers la nature, facile, les relations de voisinage, sans effort". Je ne fais là que citer notre Premier ministre, M. Pierre Messmer... »⁸¹¹

Louis Mermaz, député PS de l'Isère, pointe également une politique centrée sur l'« urbanisme » qui néglige d'autres aspects essentiels au développement des villes moyennes : « Pour que ces villes se développent (...) il faut qu'on y trouve, outre les équipements collectifs dignes de cette fin du XX^e siècle, des emplois ! », clame-t-il ainsi dans l'hémicycle⁸¹². Au PCF, les critiques sont plus virulentes encore. Marcel Rigout, député de Haute-Vienne, s'inquiète de « l'absence complète d'incitations »⁸¹³ tandis qu'Henri Védrine, député de l'Allier, prenant l'exemple de Montluçon, dénonce le décalage entre les ambitions affichées par le gouvernement et les actions engagées jusqu'ici, justifiant selon lui la mise en œuvre du Programme commun :

⁸⁰⁶ Intervention à l'Assemblée nationale, le 17 novembre 1972, lors d'une séance consacrée à l'aménagement du territoire.

⁸⁰⁷ *Ibid.*

⁸⁰⁸ Intervention à l'Assemblée nationale, le 15 juin 1971, en session ordinaire.

⁸⁰⁹ Intervention à l'Assemblée nationale, le 17 novembre 1972, lors d'une séance consacrée à l'aménagement du territoire.

⁸¹⁰ *Ibid.*

⁸¹¹ Intervention à l'Assemblée nationale, le 16 novembre 1972, lors d'une séance consacrée à l'aménagement du territoire.

⁸¹² Intervention à l'Assemblée nationale, le 14 novembre 1974, lors d'une séance consacrée à l'aménagement du territoire.

⁸¹³ Intervention à l'Assemblée nationale, le 18 mai 1973, lors d'une séance consacrée à l'aménagement du territoire.

« Pour atténuer le malaise ainsi créé, vous parlez beaucoup du développement nécessaire des villes moyennes. Dans le meilleur des cas, ce développement reste faible. Dans d'autres, ces villes connaissent une récession dramatique. Je suis malheureusement bien placé pour en parler. Montluçon, la ville dont je suis le député, compte 60 000 habitants. Depuis 1962, la sidérurgie, la métallurgie lourde ont été rayées de la vie locale. Les industries chimiques, mécaniques, électroniques, optiques perdent peu à peu de leurs effectifs. Les industries de la bonneterie et du vêtement souffrent de graves difficultés. (...) 1 500 demandeurs d'emploi non satisfaits sont inscrits à l'agence locale pour l'emploi, dont la moitié sont des jeunes, ce qui contredit les affirmations optimistes du gouvernement sur le plein emploi et l'expansion. (...) Quand la production sera mise au service des hommes, au service de l'intérêt national et qu'elle ne sera plus commandée par le profit de quelques groupes privés de plus en plus apatrides, alors nous pourrons pratiquer une politique équilibrée d'aménagement du territoire. C'est ce que se propose de réaliser le Programme commun de la gauche. »

En dépit des débats qu'elle suscite, la politique des villes moyennes est peu à peu mise en œuvre au début des années 1970 à travers la mise en place de contrats globaux, forfaitaires et pluriannuels (de trois ans) associant l'État aux municipalités sélectionnées. Elle prend d'abord la forme d'une expérimentation à Angoulême (Charente) et Rodez (Aveyron) avant d'être étendue à des dizaines d'autres villes (78 au total). Rien qu'entre 1974 et 1975, 126 millions de francs (103 millions d'euros de 2021) sont consacrés à l'amélioration de l'urbanisation de 20 à 25 villes moyennes avec l'objectif de « remédier au déséquilibre entre Paris et le "désert français" »⁸¹⁴. À travers cette politique, le gouvernement entend responsabiliser les élus locaux et « assurer une modernisation de leur ville sans dégradation, une croissance sans explosion et le maintien d'un milieu social diversifié dans l'ensemble de l'agglomération »⁸¹⁵. Ces contrats doivent permettre de « concevoir l'aménagement comme un tout » où « les diverses opérations d'urbanisme se trouveront associées à un ensemble d'actions » culturelles, sociales ou économiques⁸¹⁶, à travers la mise en œuvre d'une douzaine d'opérations ponctuelles pour chacune des villes concernées⁸¹⁷. L'enjeu principal était, selon ses promoteurs, d'« éviter que la croissance de ces villes, dites moyennes, ne se fasse au détriment de leur patrimoine qui est l'une des caractéristiques les plus heureuses de l'espace français »⁸¹⁸.

⁸¹⁴ Rapport général fait au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sur le projet de loi de finances pour 1975, adopté par l'Assemblée nationale en novembre 1974.

⁸¹⁵ Intervention d'Olivier Guichard à l'Assemblée nationale, le 14 novembre 1973, lors d'une séance consacrée à l'aménagement du territoire.

⁸¹⁶ *Guide des villes moyennes*, document présenté par la DATAR, l'Association Bureaux-Provinces, Les Échos et le groupe des Banques Populaires, 1975 : 144.

⁸¹⁷ Intervention à l'Assemblée nationale, le 14 novembre 1974, lors d'une séance consacrée à l'aménagement du territoire.

⁸¹⁸ *Guide des villes moyennes*, document présenté par la DATAR, l'Association Bureaux-Provinces, Les Échos et le groupe des Banques Populaires, 1975 : 144.

Un « Groupe Opérationnel », composé de représentants de la DATAR et de la *Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme* (DAFU), est chargé de recevoir les demandes des villes et de coordonner l'ensemble de cette politique. Cette équipe restreinte a pour mission de « répondre aux villes candidates, de leur favoriser les liaisons nécessaires avec les administrations concernées, d'assurer l'étude des contrats (...) et d'apporter son concours technique à l'étude et au financement des programmes globaux d'aménagement »⁸¹⁹. Les villes choisies ont toutes, officiellement, un certain nombre de traits communs que l'on trouve énoncé dans une brochure publiée en 1975 par la DATAR : « une population approximativement comprise entre 20 000 et 100 000 habitants ; un dynamisme démographique important dû notamment à un fort excédent naturel entre 1968 et 1975 ; un rayonnement, une puissance attractive tant commerciale qu'administrative et tertiaire sur les localités environnantes »⁸²⁰. Ces exigences sont difficiles à assurer pour des villes en décroissance ce qui montre que cette politique cherche davantage à redessiner l'aménagement du territoire qu'à répondre à un problème des villes moyennes. Les critères de sélection énoncés *a priori* n'empêchent pas toutefois, dans la réalité, les pouvoirs publics de prendre de grandes libertés dans le choix d'attribution du label comme le révèle Olivier Guichard à l'Assemblée nationale : « Il n'y aura pas d'autres critères, dans mon esprit, que la volonté, prouvée, des élus de considérer leur localité comme une ville moyenne »⁸²¹. Un flou dont profitent, d'abord, les municipalités proches du gouvernement. Une étude de la revue *Correspondance municipale* rapporte ainsi que : « sur 38 contrats de villes moyennes, 25 concernaient des villes dont le maire était membre ou proche de la majorité présidentielle », suscitant des interrogations sur les critères de sélection des villes (Tellier 2014).

Montluçon, Nevers et Vierzon, dans ce contexte, ne furent pas logées à la même enseigne. Si les trois villes figurent bien sur la carte des « cent villes moyennes parmi d'autres »⁸²², éditée par la DATAR en 1975, seule Nevers contractualisera finalement avec l'État. Dans le Cher, Saint-Amand-Montrond, troisième ville du département derrière Vierzon et Bourges, est la seule à intégrer le dispositif alors qu'elle compte moins de 15 000 habitants. La proximité de son maire, Maurice Papon, ministre du Budget de Raymond Barre entre 1978 et 1981, a certainement joué un rôle dans cette attribution alors que Vierzon et Bourges sont désormais dirigées par des majorités communistes.

⁸¹⁹ « Les villes moyennes : le démarrage d'une politique », *Diagonal*, 1973/2.

⁸²⁰ *Ibid.*

⁸²¹ Intervention d'Olivier Guichard à l'Assemblée nationale, le 17 novembre 1972, lors d'une séance consacrée à l'aménagement du territoire.

⁸²² *Guide des villes moyennes*, document présenté par la DATAR, l'Association Bureaux-Provinces, Les Échos et le groupe des Banques Populaires, 1975 : 9-10.

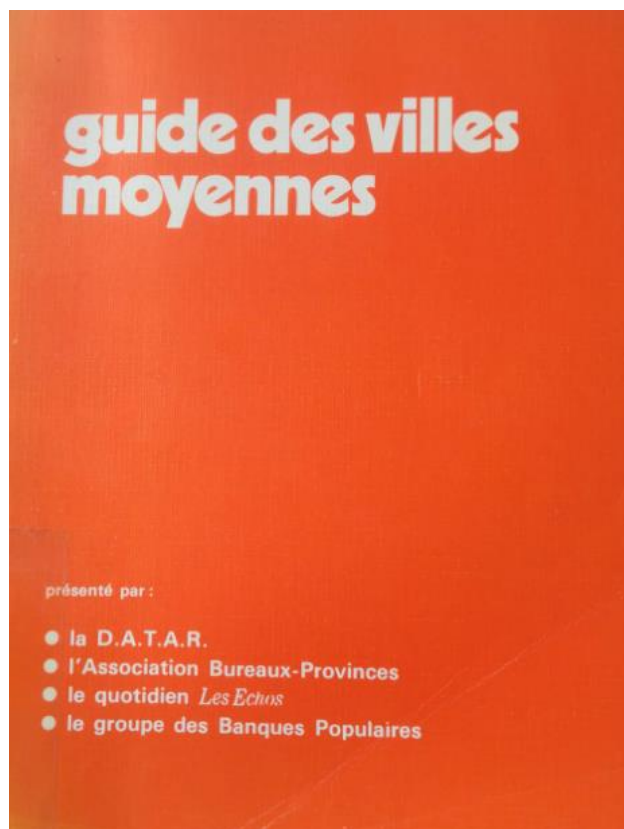


Figure 22. *Le guide des villes moyennes* (1975).

Dans l'Allier, ni Vichy, ni Moulins, ni Montluçon, qui auraient pu prétendre bénéficier de cette politique, ne figurent parmi les villes ayant contractualisé avec l'État. L'absence de Montluçon peut d'ailleurs surprendre dans la mesure où la municipalité est citée par la DATAR en 1975, dans un guide édité à cette occasion (Figure 22), comme l'une des « villes ayant signé un "contrat Villes Moyennes" » ou « déposé un dossier de candidature »⁸²³. Une présentation de l'agglomération accompagnée d'un éditorial de Maurice Brun, alors maire de la ville, figure même ce dans document. Les communistes, qui accèdent au pouvoir lors des élections municipales de 1977, n'ont peut-être pas souhaité reprendre un dossier laissé par leurs prédécesseurs⁸²⁴. Il est possible également que la candidature de Montluçon n'ait finalement pas été retenue. Il est envisageable, enfin, que la municipalité ait bénéficié des « crédits villes moyennes » à travers un autre dispositif : la procédure « Habitat et vie sociale »⁸²⁵. Thibault Tellier (2014) rapporte que ce fut le cas à Lorient en raison d'un enchevêtrement des procédures. Or, on sait grâce au travail de Christophe Urdician (2022), que Montluçon fut parmi les premières à bénéficier de ce programme, en 1977, pour la

⁸²³ *Ibid.*

⁸²⁴ J'ai interrogé Pierre Goldberg, qui fut le maire de la ville entre 1977 et 1998, à ce sujet lors d'un entretien organisé le 25 septembre 2018. Celui-ci dit ne pas souvenir de cette politique. Il n'est donc pas en mesure de confirmer ou d'infirmer cette hypothèse ni les suivantes.

⁸²⁵ Circulaire du 3 mars 1977 relative au Fonds d'aménagement urbain et au groupe interministériel « Habitat et vie sociale ».

réhabilitation du quartier d'habitat social de Fontbouillant. Certaines opérations engagées par la municipalité en collaboration avec la *Direction Départementale de l'Équipement* (DDE), à la fin des années 1970, présentent ainsi des similarités avec celles lancées dans le cadre de la politique des villes moyennes, à l'image de la rénovation de l'îlot Saint-Pierre ou de la requalification du site Saint-Jacques (Urdician 2022), mais ne portent pas seulement sur le centre historique.

À Nevers la situation est différente. Soucieux de ne pas faire du centre-ville « une coquille vide », alors que celui-ci a perdu près du quart de ses habitants entre 1968 et 1975⁸²⁶, la municipalité du docteur Benoist, a fait de sa reconquête une priorité. Dans cet esprit une première réflexion est engagée par une poignée d'agents, au milieu des années 1970, pour intégrer la politique des villes moyennes encore au stade de l'expérimentation. « Un contrat est en cours de discussion très avancée avec la DATAR », affirme ainsi Daniel Benoist en 1975⁸²⁷ alors que « le conseil municipal est profondément conscient qu'une remise en état générale ne peut plus être différée »⁸²⁸. La ville dépose en effet un dossier d'intention qui fait l'objet, non sans mal, d'un agrément de la part du Comité Interministériel le 16 février 1977⁸²⁹. Celui-ci comprend onze opérations parmi lesquelles figurent la requalification de la Tour Goguin, l'aménagement des quais de Loire, la remise en état du camping municipal ou la refonte des places Carnot et Chaméane en centre-ville. Denis Froidevaux, l'un des contributeurs de la deuxième version du document, rapporte que ces propositions n'étaient pas à la hauteur de ce qu'attendaient les services de l'État⁸³⁰. Le dossier fut toutefois accepté en raison des liens unissant alors Michel Girant, premier adjoint et proche de François Mitterrand, Dominique Perben, chargé de mission à la DATAR en charge des villes moyennes, et Hubert Védrines, chef du bureau des Villes protégées au sein de la direction de l'Architecture récemment installé dans la Nièvre⁸³¹.

En octobre 1977, la municipalité engage ainsi une nouvelle réflexion afin de constituer un dossier « comportant des opérations qui seraient sensiblement différentes de celles exprimées dans le dossier d'intention »⁸³². Une « commission municipale des villes moyennes », présidée par Michel Girand, réunissant un petit groupe d'élus est mise sur pied⁸³³. Celle-ci est assistée, dans ses travaux,

⁸²⁶ Ces chiffres sont ceux donnés dans le dossier d'intention réalisé en amont du contrat ville moyenne de Nevers, en 1976.

⁸²⁷ *Guide des villes moyennes*, document présenté par la DATAR, l'Association Bureaux-Provinces, Les Échos et le groupe des Banques Populaires, 1975 : 37.

⁸²⁸ Dossier d'intention de la municipalité publié en 1976.

⁸²⁹ *Nevers : dossier de contrat de ville moyenne*, 1979 : 64.

⁸³⁰ Entretien le 7 octobre 2020 avec Denis Froidevaux : architecte du patrimoine à Nevers depuis les années 1970, spécialiste de l'histoire locale et architecte de nombreux équipements locaux.

⁸³¹ Hubert Védrines a été conseiller municipal de Saint-Léger-des-Vignes, dans la Nièvre, de 1977 à 1995. Il sera également le suppléant de Daniel Benoist aux élections législatives de 1978 à Nevers.

⁸³² *Nevers : dossier de contrat de ville moyenne*, 1979 : 4.

⁸³³ Participe à cette commission quatre adjoints : Michel Girand (PS), Roger Fouvielle (PCF), Jean-Pierre Harris (PS), Maurice Guin (PCF).

par le nouvel architecte de la ville, Denis Froidevaux, ainsi que par les services de la municipalité, de la préfecture, de la DDE et de la DATAR. Inquiets des « conséquences de la dévitalisation du centre traditionnel », ses membres proposent à la commune de concentrer « son effort sur la revalorisation de son centre-ville, quitte à ralentir ses investissements sur les extensions nouvelles » à l'image de la deuxième tranche de la *Zone d'Aménagement Concerté* (ZAC) de la Baratte qui est alors différée⁸³⁴. Quinze actions visant à redonner au centre-ville sa vocation administrative, culturelle, résidentielle et commerciale, sur lesquelles le conseil municipal se prononce favorablement le 30 mars 1978, sont finalement retenues en dépit, raconte Denis Froidevaux, de divergences d'opinion entre socialistes et communistes :

« Les socialistes s'occupaient de l'urbanisme et les communistes des travaux. Cela coïncidait souvent quand il fallait articuler les deux. (...) À l'époque la ville mettait le paquet sur les grands ensembles. Le centre-ville... ils n'y touchaient pas. Les communistes prétextaient : "ce n'est pas trop notre électorat". Je l'ai bien vu quand on discutait du dossier ville moyenne... Un jour Fouvielle, l'adjoint des travaux communiste, débarque dans le bureau... Girant lui dit "Reste un peu on discute du dossier ville moyenne". Fouvielle, qui participait pourtant à notre petit groupe de travail, répond quelque chose comme : "Moi ça ne m'intéresse pas... ce qui m'intéresse ce sont les équipements qui manquent aux Montots et au Bord-de-Loire". Comme les socialistes étaient majoritaire c'est passé quand même. »⁸³⁵

Les opérations inscrites dans le contrat de ville moyenne, signé avec l'État en 1979 (*Figure 23*), privilégient ainsi logiquement le centre-ancien : installation d'une maison de retraite publique, déménagement du conservatoire de musique et de la bibliothèque au sein de l'ancien couvent des Ursulines, réaménagement de plusieurs places (Chaméane, Saint Nicolas, Carnot), valorisation des quais de Loire (quai des mariniers, site de la jonction), réhabilitation de certains monuments historiques (Palais Ducal, Tour Goguin). Au total, le coût de ces opérations est considérable : 47 millions de francs sur trois ans dont 32 millions à la charge de la municipalité. Seuls 6 millions d'euros sont attendues dans le cadre des subventions « villes moyennes », répartis sur sept opérations, ce qui relativise, au-delà de l'aspect communicationnel, l'intérêt du contrat. La somme restante, soit 9 millions d'euros, étant à trouver auprès des différents ministères concernés⁸³⁶. « Il faudra être extrêmement vigilant », reconnaît ainsi Michel Girant en 1979 à l'occasion d'un

⁸³⁴ Nevers : dossier de contrat de ville moyenne, 1979 : 14.

⁸³⁵ Entretien le 7 octobre 2020 avec Denis Froidevaux : *op. cit.*

⁸³⁶ Ministère de la Santé et de la Famille, Ministère de la Culture, Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.

reportage télévisé dans lequel il rappelle par ailleurs que « les prix montent [en raison de l'inflation alors autour de 10 % par an] alors que les subventions restent fixes »⁸³⁷.

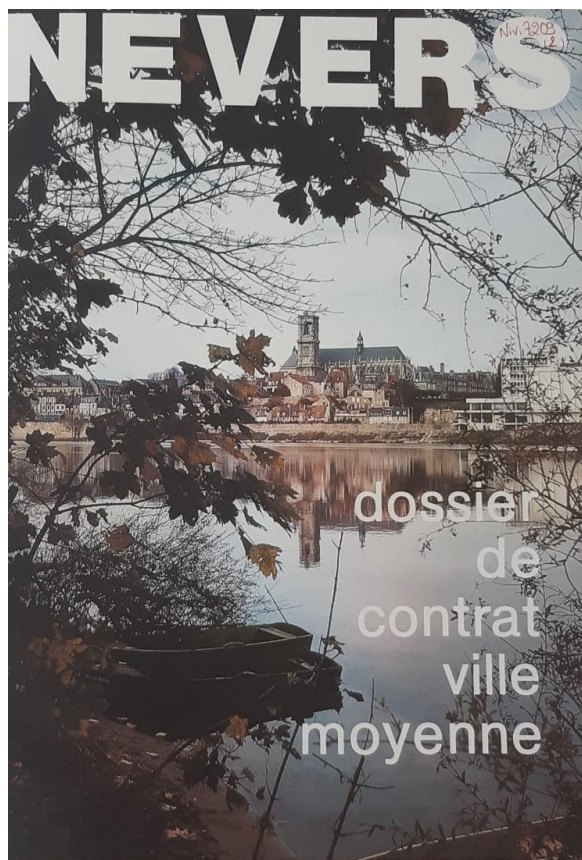


Figure 23. Le dossier de contrat de ville moyenne de Nevers (1979).

Ainsi, si les contrats de villes moyennes constituent bien, pour les municipalités concernées, une opportunité, celle-ci reste en réalité limitée. En insistant sur le dynamisme de la catégorie à l'échelle nationale, ses promoteurs, dont les discours sont alors très largement relayés dans le champ médiatique (chapitre 1), entretiennent, par ailleurs, l'idée fausse (chapitre 2) selon laquelle la décroissance serait une anomalie. Ils laissent ainsi entendre, auprès des élus des villes les plus en difficulté, que la crise serait par définition passagère. C'est que la politique des villes moyennes, mise en œuvre dans les années 1970, ne répond pas à un « problème » de déprise urbaine. Celle-ci cherche, au contraire, à encadrer les fruits de la croissance en luttant contre la périurbanisation et en aidant à mettre en valeur les centres-anciens. Si ces problèmes se posent également dans des villes comme Nevers, Montluçon ou Vierzon, d'autres restent en suspens à l'image de la question pourtant centrale de l'emploi. Au sein des villes moyennes en décroissance urbaine, les autorités locales espèrent toutefois – probablement faute de mieux – pouvoir s'appuyer sur ces contrats pour redynamiser leurs territoires. Ils entendent traiter par des opérations d'urbanisme un problème de

⁸³⁷ « Inauguration de la maison de quartier à Nevers », JT FR3 Bourgogne, 30 décembre 1979.

nature économique alors que la politique de décentralisation industrielle peine à produire les effets escomptés. Les contrats de ville moyenne s'insèrent ainsi dans l'amorce d'une reconfiguration paradoxale du rapport entre l'État et les collectivités (Backouche 2013). D'un côté, le caractère contractuel des opérations doit permettre de responsabiliser les maires urbains en les associant à la décision. La démarche de projet se substitue à une logique de guichet à contrario d'un mouvement engagé durant les décennies précédentes :

« La croissance économique et l'urbanisation des Trente Glorieuses avaient signifié un engagement croissant de l'État et un dessaisissement en proportion des municipalités urbaines. Les tutelles étatiques ne laissaient que des marges (...) à la négociation locale des normes préétablies au plan national » (Gaudin 2007)

D'un autre côté, cette montée en puissance des villes face à l'État qui aboutira à la décentralisation semble encore relative. Cette génération de politiques publiques contractuelles est encore « très encadrée par les services de l'État » (*Ibid.*) et peu attentive aux spécificités locales. La ville moyenne est ainsi présentée comme « la dernière chance de promouvoir un nouvel urbanisme, et de réussir ce qui a été raté dans les "grandes villes" » mais « les méthodes et les procédures qu'on y a adopte copient celles qui furent, d'abord, mises en œuvre dans les "grandes villes" » (Backouche 2013). Ainsi, ces contrats ne tiennent pas toujours compte des besoins locaux, raison pour laquelle ils font fi, notamment, de l'émergence des difficultés rencontrées dans certaines villes de la catégorie.

III. Conclusion du chapitre

Ce chapitre entendait interroger la manière avec laquelle les élus locaux ont réagi, à Montluçon, Nevers et Vierzon, aux premiers symptômes de la décroissance urbaine en replaçant leurs discours et leurs actions dans le temps long des dynamiques territoriales. Il s'agissait de comprendre en particulier, en revenant sur les décennies de prospérité qui précèdent les années 1970 ainsi que sur le contexte politique et institutionnel de l'époque, pourquoi le « problème des villes moyennes » n'a pas été initialement perçu comme tel et quelles étaient les conditions sociologiques, politiques et économiques de son émergence.

Rappelons, d'abord, que Montluçon, Nevers et Vierzon sont, à l'image de nombreuses villes moyennes, des filles de la République et/ou de la Révolution industrielle. Elles ont ainsi connu, au fil du développement des usines et des administrations, une expansion remarquable, bien que

non linéaire, durant près d'un siècle et demi : du début du XIX^{ème} siècle à la première moitié du XX^e. J'ai souligné, par ailleurs, comment la croissance démographique s'est accompagnée, alors, d'une importante transformation du cadre urbain ainsi que de la structure sociale de la population contribuant, sur fond de progression des forces de gauche, au renouvellement des élites politiques locales. Si la Première Guerre Mondiale et plus encore la Seconde marquent un temps d'arrêt dans l'extension des trois villes, la situation évolue à nouveau rapidement à la Libération. En effet, les années qui suivent sont, comme je l'ai montré, celles de la reconstruction, de la modernisation et de l'accélération de l'urbanisation en raison, notamment, de l'exode urbain. En dépit des problèmes que soulèvent alors l'accueil des nouveaux arrivants, souvent jeunes, peu qualifiés, originaires des campagnes alentours, les élus locaux à Montluçon, Nevers et Vierzon profitent de la période pour embellir et moderniser leurs villes. Plusieurs signaux inquiétants apparaissent cependant dès les années 1950-1960. D'une part, la croissance démographique des trois villes est inférieure à celle que l'on observe, à la même époque, dans l'ensemble des villes moyennes. D'autre part, les entreprises présentes à Montluçon, Nevers et Vierzon connaissent des difficultés grandissantes et sont de plus en plus dépendantes de capitaux extérieurs. Les conditions socio-économiques qui président à l'émergence des difficultés rencontrées à partir des années 1970 sont ainsi, dans les décennies précédentes, déjà visibles.

La fin des Trente Glorieuses ouvre ainsi à Montluçon, Nevers et Vierzon une nouvelle étape dans l'histoire des trois villes. Celles-ci, on l'a vu, continuent de s'étendre, en raison de la périurbanisation, mais peinent désormais à gagner de nouveaux habitants. Les « chocs pétroliers » de 1973 et 1979, qui touchent en premier lieu les secteurs traditionnels de l'industrie, ont, dans ce contexte, des effets délétères sur l'économie locale, conduisant de nombreuses entreprises à réduire leurs effectifs ou à fermer définitivement leurs portes. L'évolution de la population et l'accentuation de la crise économique en France contribue, en parallèle, à une évolution inédite, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, du paysage politique local avec la « vague rose » aux élections municipales de 1977. Articulée autour du Programme commun, cette « révolution des mairies », qui touche Montluçon, Nevers et Vierzon, selon des temporalités et des modalités différentes, réalimente l'espoir d'un retour rapide à la croissance dans tous les territoires, grâce à une action volontariste de l'Etat. Confrontés à l'aggravation de la situation économique à la fin de la décennie, ces nouveaux entrants comprennent toutefois rapidement que leurs moyens d'action sont limités. En dépit des politiques qui leurs sont destinées, à l'image des contrats de villes moyennes déployés dans les années 1970, ils entendent désormais donner la priorité à l'existant en attendant une victoire aux élections présidentielles et législatives.

Ce chapitre m'amène en définitive à formuler trois observations. Tout d'abord, le dynamisme des villes moyennes durant les Trente Glorieuses masque des inégalités profondes au sein de la

catégorie ainsi que l'émergence, dès le milieu des années 1960, de problématiques économiques spécifiques dans certaines d'entre elles. Autrement dit, le « problème des villes moyennes » ne démarre pas dans les années 1970, à l'occasion du premier choc pétrolier, mais dans la période qui précède. Le « problème » s'avère cependant encore limité dans le temps, en raison de son caractère émergent, dans l'espace, puisqu'il ne touche qu'une partie des villes moyennes et concerne généralement la seule commune centre et ses satellites industrielles, mais aussi en intensité, la hausse du chômage restant modérée et la décroissance démographique faible voire limitée aux seuls centres-historiques. Malgré les difficultés croissantes, on observe ensuite comment la perspective du Programme commun et l'action du gouvernement entretiennent, dans les années 1970 l'idée d'une crise passagère et l'illusion d'un retour rapide à la croissance. La progression de la gauche aux élections locales contribue en effet à problématiser et publiciser la question plus large de la désindustrialisation en imputant la responsabilité de la situation à l'État, à l'Europe ainsi qu'au patronat. Les exécutifs locaux cessent dès lors de s'enfermer dans un statut participatif de « victimes intransitives » (Cefaï & Terzi 2020) en politisant les « problèmes publics » auxquels ils sont confrontés. Néanmoins, le « problème des villes moyennes » n'est pas encore reconnu en lui-même. On ne recense alors aucun entrepreneur « de cause » (Cobb & Elder 1972), « de morale » (Becker 1966) ou « de politiques publiques » (Kingdon 1984) susceptibles de l'identifier ou de le « mettre en récit » (Neveu 2017). Ainsi, si des politiques sont bien mises en œuvre durant cette période, dans le cadre de l'aménagement du territoire, elles ne répondent qu'imparfaitement aux problématiques rencontrées. C'est le cas, par exemple, des contrats de villes moyennes conçu et imaginé pour encadrer les effets de la croissance à travers des opérations d'urbanisme qui peinent à répondre à l'émergence, dans certains territoires, d'un problème de nature économique.

Néanmoins, l'aggravation de la situation conduit à une évolution de la prise en compte du « problème » à la fin des années 1970. Les acteurs concernés semblent être alors dans une phase de « réalisation-identification » du « préjudice » (Felstiner & al. 1991) mais la conscientisation du « problème » demeure relative : une majorité espérant toujours que la crise soit conjoncturelle. La victoire de la gauche en 1981 rebat cependant les cartes. En effet, je montrerai à l'occasion du chapitre suivant comment les doutes succèdent rapidement à l'euphorie tandis que s'affirment de nouveaux paradigmes dans l'aménagement du territoire qui conduisent, au cours des années 1980, à l'émergence d'un « chacun pour soi territorial » qui peut prendre la forme d'un « entrepreneurialisme urbain » (Harvey 1989).

CHAPITRE 5

LE TEMPS DES DOUTES ET DES RUPTURES

À PARTIR DES ANNÉES 1980, UN TOURNANT ENTREPRENEURIAL AU SECOURS DES VILLES MOYENNES ?

*« Je me souviens qu'on votait Mitterrand,
Je me souviens du rêve américain,
Et puis après, j'me souviens plus très bien »
Mickey 3D, Je me souviens.*

Il est 20 heures, ce 10 mai 1981. Le visage pixélisé de François Mitterrand apparaît progressivement à l'écran. Jean-Pierre Elkabbach et Étienne Maugeotte, chargés d'animer la soirée électorale pour *Antenne 2* et *Europe 1*, semblent assommés par la nouvelle qu'ils s'apprêtent à annoncer : l'élection du leader de la gauche à la présidence de la République⁸³⁸. Une première depuis bientôt 23 ans. « Ce 10 mai est un jour de joie immense », déclare le premier secrétaire du *Parti socialiste* (PS), Lionel Jospin, quelques minutes après l'annonce des résultats. « Les Françaises et les Français ont choisi le changement que je leur proposais », commente de son côté François Mitterrand depuis le perron de l'hôtel du *Vieux Morvan* à Château-Chinon, sa terre d'élection, dans la Nièvre⁸³⁹. Au siège du PS, rue de Solférino dans la capitale, c'est l'« explosion de joie » tandis qu'« un vent de liesse » souffle sur les villes de France⁸⁴⁰ : de la Bastille à Paris, à la Grand Place à Lille, en passant par la Canebière à Marseille ou la place du Capitole à Toulouse.

À Montluçon les militants se réunissent au local de la fédération PS de l'Allier « pour arroser la victoire et faire la fête »⁸⁴¹ tandis qu'à Vierzon « il y a des gens partout » qui « trinquent » et « s'embrassent »⁸⁴². À Nevers, où François Mitterrand dispose de nombreux relais, la Maison des Sports est « pleine à craquer » de militants, sympathisants et curieux venus se rassembler à l'annonce des résultats⁸⁴³. Plusieurs de mes enquêtés, engagés à gauche en 1981, témoignent de cet

⁸³⁸ « 10 mai 1981 : Soirée électorale, élection présidentielle 2^{ème} tour », *INA Politique*, 10 mai 1981.

⁸³⁹ Déclaration de M. François Mitterrand, à l'annonce de son élection à la Présidence de la République, Château-Chinon, 10 mai 1981. Texte accessible en ligne sur *vie-publique.fr*

⁸⁴⁰ « 10 mai 1981 : François Mitterrand, les raisons de la victoire », *L'Express*, 10 mai 2021.

⁸⁴¹ « Il y a un avant 1981... et un après », *La Montagne*, 9 mai 2011.

⁸⁴² L'élection de François Mitterrand : « Un vrai et intense bonheur ! », *Le Berry Républicain*, 10 mai 2011.

⁸⁴³ « La victoire du 10 mai 1981, c'était la "récompense" des militants », *Le Journal du Centre*, 10 mai 2021.

enthousiasme lors de la victoire du candidat socialiste que l'on espère en capacité de « changer la vie »⁸⁴⁴, à l'image de Jocelyne Bonnet, entrée au conseil municipal à Nevers en 1977 :

« Le 10 mai 1981 nous étions vraiment très contents. (...) On avait des espoirs immenses pour le pays et pour la Nièvre en particulier. On attendait des retombées locales. C'était le cas, en particulier, concernant les voies de communication. On ne voulait plus être enclavés comme on l'était. On trouvait qu'on avait suffisamment, un peu beaucoup même, été évité par l'autoroute. Le soir du 10 mai à Nevers, pour nous, c'était tout ça ! »⁸⁴⁵

Ces attentes se traduisent aussi dans les votes. À Nevers, François Mitterrand recueille, au second tour, 60,8 % des suffrages exprimés. À Marzy et Fourchambault, deux communes limitrophes aux profils très différents, le candidat socialiste parvient à rassembler, respectivement, 65,5 % et 71,4 % des électeurs. À Montluçon, désormais acquis aux communistes, il obtient 59,6 % des voix et enregistre de très bons résultats dans ses périphéries populaires et ouvrières à l'image de Désertines (63,9 %) ou Domérat (69,7 %). Il réalise également une belle performance à Vierzon où Georges Marchais (PCF) l'a devancé au premier tour avec 31 % des voix.

À l'aube des années 1980, à Montluçon, Nevers et Vierzon, c'est donc l'espoir qui domine parmi les élus qui siègent au sein de leurs conseils municipaux respectifs alors que l'on observe la conjonction de trois phénomènes qui, selon le modèle des courants multiples de John Kingdon (1984), sont susceptible de déterminer l'agenda des politiques publiques : 1) l'identification d'un « problème » de l'emploi dans certains territoires, 2) l'émergence d'un ensemble de solutions portée par la gauche, 3) une opinion publique et des rapports de force institutionnels et politiques favorables à leur mise en œuvre. Comment expliquer, dans ce contexte, l'accentuation du « problème des villes moyennes » au cours des années 1980 ? Que change l'arrivée de la gauche au pouvoir en mai 1981 ? Les socialistes aidés de leurs alliés parviennent-ils, comme ils s'y étaient engagés durant la campagne, à donner « un nouveau contenu au développement économique »⁸⁴⁶ ? La décentralisation produit-elle les effets escomptés ? Dans quelle mesure des villes moyennes comme Montluçon, Nevers et Vierzon en bénéficient-elles ? Comment le rapport des élus locaux à l'Etat est-il amené à évoluer durant cette période ? Pourquoi l'« euphorie » laisse-t-elle rapidement la place au « doute », dans les villes moyennes entrées en décroissance urbaine dirigées par la gauche, quant à la capacité du pouvoir central à changer la situation ? Les élus locaux

⁸⁴⁴ Ce mot d'ordre est initialement le titre donné au programme du PS adopté en 1972. Ces trois mots apparaissent également en tête du premier des quatre chapitres du Programme commun signé en juin de la même année. En 1981, il inspire profondément le programme du candidat François Mitterrand.

⁸⁴⁵ Entretien le 4 juin 2021 avec Jocelyne Bonnet : entrée au conseil municipale en 1977, elle est adjointe au maire de 1983 à 2008 en charge de tout le secteur social de la ville.

⁸⁴⁶ « 110 propositions pour la France », *Le Poing et la Rose*, février 1981.

prennent-ils conscience à ce moment-là du caractère durable du « problème » auquel ils sont confrontés ? Que change, en parallèle, la montée en puissance de l'Union Européenne et des régions ? En quoi tout cela contribue-t-il à l'émergence d'un agenda entrepreneurial dans les villes moyennes en décroissance urbaine et au-delà ? Comment l'« attractivité » et la « compétitivité » s'imposent-elles comme des nouveaux mots d'ordre de l'aménagement du territoire ? De quelle manière sont-elles appropriées localement ? Dans ce contexte, la « révolution intercommunale » (Jebeili 2011), opérée dans les années 1990, donne-t-elle, oui ou non, un nouveau souffle aux villes moyennes ?

Ce chapitre entend revenir, dans un premier temps, sur les effets de l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981. Il s'agira de montrer comment la victoire de François Mitterrand alimente brièvement la perspective d'un rebond à Montluçon, Nevers et Vierzon, comme on avait pu l'observer lors de la « vague rose » de 1977 (chapitre 4), alors même que la fin des contrats de villes moyennes semble s'accompagner d'un relatif désintérêt pour la catégorie dans le débat public (chapitre 1). En effet, si l'entrée catégorielle, objet de nombreuses critiques dans le champ scientifique à la fin des années 1970 et au début des années 1980 (chapitre 2), est délaissée par les socialistes et leurs alliés, ces derniers entendent faire de la lutte contre le chômage, qui est l'une des problématiques centrales des villes moyennes en décroissance urbaine (chapitre 3), une de leurs priorités. On verra, ainsi, ce que changent les premières lois de décentralisation à Montluçon, Nevers et Vierzon en soulignant ce qu'elles apportent, d'un côté, et leurs limites, de l'autre, en montrant, en outre, comment elles s'accompagnent, dès 1983, d'interrogations quant à la capacité de la gauche au pouvoir à « changer la ville » (Philipponneau 1977). Cette période est marquée logiquement par une évolution du rapport entre l'Etat et les collectivités locales qui coïncide avec une évolution des discours et des stratégies adoptées par les élus locaux dans les villes enquêtées. Alors que la crise continue de s'aggraver, on verra comment une partie de la gauche, à l'aide de nouveaux partenaires, se convertit localement, durant les années 1980, à une forme d'entrepreneurialisme urbain (Harvey 1989), en faisant du développement économique un champ d'intervention prioritaire au côté de secteurs plus traditionnels, à l'image de l'action sociale et de la culture. Ce chapitre entend s'intéresser, ensuite, à la manière dont l'« attractivité » et la « compétitivité » sont devenues, à l'orée des années 1990, de nouveaux mots d'ordre de l'aménagement du territoire (Demazière 2008) et sur ce que cela a produit à Montluçon, Nevers et Vierzon, alors toujours confrontées à un phénomène de décroissance urbaine. Je montrerai comment, sur fond de montée en puissance des institutions européennes (Taiclet 2009), ces impératifs se sont progressivement diffusés à tous les niveaux de l'action publique, alors que la droite et le centre, qui l'emportent notamment à Vierzon en 1990 et à Montluçon en 2001, sont en

progression constante dans les villes moyennes. Enfin, je chercherai à comprendre ce que change concrètement ces nouveaux mots d'ordre en m'intéressant à la manière dont s'opère la « révolution intercommunale », de la fin des années 1990 au début des années 2000, à Montluçon, Nevers et Vierzon. Ainsi, je montrerai que si l'intercommunalité redonne des marges de manœuvre aux représentants des communes-centres, celles-ci demeurent limitées, si bien que ces derniers ne parviennent pas davantage que leurs prédécesseurs à renouer avec une trajectoire économique et démographique positive en dépit des nombreuses actions engagées.

I. Après la victoire de François Mitterrand en mai 1981, une euphorie de courte durée ?

Dans la première partie de ce chapitre, je reviendrai sur la victoire de la gauche en mai 1981 et sur ce qu'elle change pour les villes moyennes confrontées à la décroissance urbaine. J'ai montré à quel point, à l'occasion du chapitre précédent, celle-ci fut attendue dans les collectivités locales dirigées par des majorités socialistes ou communistes comme à Montluçon, Nevers ou Vierzon. La décentralisation, en particulier, suscite de nombreuses attentes parmi les élus locaux. On verra cependant que la réforme peine à produire des effets aussi rapidement qu'escompté, contribuant ainsi à mettre en difficulté les candidats de la majorité présidentielle lors des élections municipales de 1983. Dans les villes moyennes confrontées à la décroissance urbaine, l'opinion publique semble douter de la capacité des socialistes et des communistes à renouer avec une trajectoire démographique et économique positive, contraignant ces derniers à changer de stratégies. Dans un contexte d'autonomisation croissante des pouvoirs locaux et de remise en question après 1983 de l'Etat providence, les élus locaux se tournent progressivement vers de nouveaux partenaires, publics ou privés, semblant ainsi opérer, au cours des années 1980, un tournant entrepreneurial plus ou moins prononcé en fonction des collectivités. Cette partie s'appuie principalement sur des entretiens semi-directifs conduits auprès d'élus, de militants et d'entrepreneurs locaux en responsabilité dans les années 1980 ainsi que sur des archives de presse et des discours de responsables politiques nationaux consignés sur le site du gouvernement *vie-publique.fr*. Elle entend aider à comprendre ce qui se joue dans cette décennie 1980 alors que la gauche arrive au pouvoir au niveau national et que les villes moyennes disparaissent pratiquement des champs médiatique (chapitre 1) et politique (chapitre 2) tout en continuant, parallèlement, de susciter l'intérêt de la recherche urbaine (chapitre 2).

A. La décentralisation : une réforme au bénéfice des villes moyennes ?

À l'automne 1979, alors que le congrès de Metz semble avoir séparé leurs destins politiques⁸⁴⁷, François Mitterrand confie à Pierre Mauroy la présidence d'un groupe de réflexion destiné à fixer la doctrine des socialistes en matière de décentralisation (Bardou 2015). Il convient alors, pour les socialistes, de se positionner plus clairement sur le sujet, après la publication, en 1976, du rapport « Vivre ensemble », réalisé sous la houlette d'Olivier Guichard à la demande de Valéry Giscard d'Estaing⁸⁴⁸. Ce dernier, dont l'orientation décentralisatrice reste mesurée invite à développer les responsabilités locales en réformant l'administration territoriale et par conséquent l'État (Aubelle & Kerrouche 2022)⁸⁴⁹. Il servira de base au projet de loi « Bonnet-Barre » qui, adopté en première lecture par le Sénat le 22 avril 1980, échoue à prospérer législativement jusqu'à son terme⁸⁵⁰. Entouré de jeunes parlementaires, à l'image des députés PS du Loiret et de la Drôme, Bernard Derosier et Rodolphe Pesce, ainsi que des collègues plus expérimentés dont l'emblématique député-maire de Grenoble, Hubert Dubedout, Pierre Mauroy entend ainsi « bâtir un véritable projet alternatif en matière de décentralisation » (*Ibid.*). Ces travaux, inspirés notamment des idées développées au sein du PSU au cours des années 1960 (Tellier 2022)⁸⁵¹, ainsi que des expérimentations mises en œuvre par François Mitterrand lorsqu'il présidait le Conseil général de la Nièvre (Charmont 2001)⁸⁵², aboutissent, entre 1979 et 1980, à trois propositions de lois⁸⁵³ déposées à l'Assemblée nationale et au Sénat, qui cherchent à provoquer une rupture politique et administrative radicale. Les socialistes envisagent, à travers ces textes, la suppression de la tutelle du préfet, le remplacement des départements par des syndicats cantonaux, la création d'un statut de l'élu ou la transformation de la région en une collectivité locale de plein exercice. Il est question, par ailleurs, d'attribuer aux collectivités territoriales d'importantes dotations en matière de

⁸⁴⁷ « À l'issue du congrès de Metz, M. Mitterrand envisage une alliance avec le CERES », *Le Monde*, 10 avril 1979.

⁸⁴⁸ Ce dernier affirmait déjà, le 24 novembre 1975, qu'il conviendrait de « développer l'initiative et la responsabilité locale par une politique très vigoureuse et hardie de décentralisation ».

⁸⁴⁹ *Vivre ensemble : Rapport de la commission de développement des responsabilités locales*, 1976 : 405.

⁸⁵⁰ Vincent Aubelle et Éric Kerrouche (2022) explique cet échec par la proximité de l'élection présidentielle de 1981, mais aussi et surtout les dissensions au sein de la majorité.

⁸⁵¹ C'est le cas, par exemple, de celles développées par Michel Rocard dans son rapport *Décoloniser la Province* publié en 1966 ou de celles développées à Grenoble par Hubert Dubedout à la tête du premier *Groupe d'Action Municipale* (GAM) qui entendait démocratiser la vie locale, en « gouvernant la ville comme une association » (Balme 1987).

⁸⁵² François Mitterrand reviendra sur le « rôle pilote joué par la Nièvre » lors d'une allocution à Nevers le 22 mars 1990 : « J'ai donc vécu cela avec vous et d'une certaine manière je le continue pour le temps qui me sera donné, mais c'est là dans cette salle, d'une certaine manière aussi dans mon bureau de la mairie de Château-Chinon, dans le travail accompli à Montsauche, que j'ai compris la nécessité, vécu la nécessité de la décentralisation. Je peux dire même que c'est là que je l'ai conçue, à partir de mon expérience niennaise. Cette décentralisation, elle est le fruit de l'expérience. »

⁸⁵³ Voir : Proposition de loi n° 859 (1979) *tendant à accorder aux régions la liberté de choix de leurs ressources et de leurs dépenses* ; Proposition de loi n° 1557 (1979) *portant décentralisation de l'État* ; Proposition de loi n° 1622 (1980) *relative à l'organisation des régions*. Ces trois propositions s'inscrivent elles-mêmes dans la lignée d'autres textes déposés en amont à l'image de la proposition de loi n° 3316 (1977) *portant création d'un pouvoir régional dans la perspective d'un socialisme démocratique autogestionnaire pour la France*.

développement économique et d'aménagement du territoire. Ce projet préfigure ainsi ce que le Parlement va adopter à partir de 1982. La décentralisation n'est donc pas seulement considérée comme administrative. Elle est aussi vue par les socialistes et les communistes⁸⁵⁴ comme un moyen de répondre à des « objectifs politiques de lutte contre la crise dans le sens d'un autre développement économique » (Bodineau & Verpeaux 1997). S'il suscite de nombreuses attentes, en particulier dans les territoires en proie à des difficultés économiques, l'Acte I de la décentralisation échoue à « changer la ville » aussi rapidement que certains l'auraient souhaité contribuant, dès 1983, à fragiliser l'assise de la gauche aux élections locales.

Les transferts de compétences à l'épreuve des faits dans les villes moyennes

Le 6 juin 1981, le nouveau Premier ministre, Pierre Mauroy, est à Nantes dans le cadre de la campagne des élections législatives qui suit l'élection de François Mitterrand. Si ce déplacement est d'abord destiné à soutenir les candidats socialistes locaux⁸⁵⁵, dont François Autain, secrétaire d'État à la sécurité sociale, et Alain Chenard, maire de la ville, il est aussi l'occasion d'une intervention publique sur le thème de la décentralisation présentée comme « la grande affaire de ce septennat »⁸⁵⁶. Pierre Mauroy affirme alors qu'« il n'y a pas de changement possible si l'on ne détient pas le pouvoir d'État » mais aussi « qu'il ne peut y avoir de changement réel sans une autre répartition et un autre exercice des pouvoirs et des responsabilités ». Revendiquant également avoir la volonté de faire de l'État « le plus possible un partenaire et le moins possible un maître », il entend promouvoir une « société de négociation » fondée sur le contrat⁸⁵⁷.

Ce discours s'appuie sur plusieurs des 110 propositions du programme soumis aux Français, par les socialistes, dans le cadre de la campagne pour accéder à la présidence de la République⁸⁵⁸ (*Figure 1*). Figurant au sein du chapitre « Des contre-pouvoirs organisés ; un Etat décentralisé », la 54^e indique : « La décentralisation de l'Etat sera prioritaire. Les conseils régionaux seront élus au suffrage universel et l'exécutif assuré par le président et le bureau. (...). La fonction d'autorité des

⁸⁵⁴ Cette ambition « décentralisatrice » est partagée, à la même époque, dans les rangs du PCF à la suite d'une conversion elle-aussi opérée à la fin des années 1970. Ainsi, à l'Assemblée nationale, Dominique Frelaut, député PCF des Hauts-de-Seine en appelle, par exemple, en octobre 1979, à une « décentralisation réelle » qui consiste, d'après lui, à « donner [aux collectivités territoriales] les moyens de vivre, à leur octroyer plus d'indépendance pour assurer la vie locale, et à développer la démocratie pour progresser vers des formules autogestionnaires ». Voir : Compte rendu intégral de la 2e séance du mercredi 3 octobre 1979, à l'Assemblée nationale, relative à l'aménagement de la fiscalité directe locale.

⁸⁵⁵ « La campagne de M. Pierre Mauroy : Un triple objectif », *Le Monde*, 4 juin 1981.

⁸⁵⁶ Discours de M. Pierre Mauroy, Premier ministre, à la mairie de Nantes, le 6 juin 1981, sur la décentralisation et l'enseignement privé. Extrait accessible en ligne sur vie-publique.fr

⁸⁵⁷ *Ibid.*

⁸⁵⁸ « 110 propositions pour la France », *Le Poing et la Rose*, février 1981.

préfets sur l'administration des collectivités locales sera supprimée. L'exécutif du département sera confié au président et au bureau du conseil général. La réforme des finances locales sera aussitôt entreprise. La tutelle de l'Etat sur les décisions des collectivités locales sera supprimée ». La 57^e, figurant au même chapitre, indique en outre : « Les communes, départements, régions bénéficieront pour assumer leurs responsabilités d'une réelle répartition des ressources publiques entre l'Etat et les collectivités locales. Celles-ci auront notamment la responsabilité des décisions en matière de cadre de vie : développement prioritaire des transports en commun, aménagement des rues, services sociaux, espaces verts. Elles susciteront le développement de la vie associative, contribuant ainsi à l'animation de la ville, au rayonnement de ses activités, à l'affirmation de sa personnalité ». Plus indirectement, les propositions 88 et 89, énoncées au chapitre « Droit au logement pour tous », concernent également la vie des collectivités locales. Elles évoquent une politique de l'habitat social assortie de la création de services de proximité (crèches, haltes-garderies, transports collectifs) ainsi qu'une réforme des instruments de l'intervention publique : « Maîtrise du sol urbain par les collectivités locales grâce à l'instauration d'un impôt déclaratif foncier, d'un droit de préemption et de prêts bonifiés par l'Etat ». Enfin, au chapitre « Science et culture », la 98^e propositions évoque « l'implantation sur l'ensemble du territoire de foyers de création, d'animation et de diffusion ».



Figure 1. Extrait des 110 propositions portées par Mitterrand en 1981. ©Institut François Mitterrand.

Après la victoire de la gauche aux élections législatives, l'objectif est d'aller le plus vite possible (Giuly 2015). François Mitterrand veut rompre avec le spectre de 1936 lorsque Léon Blum a été contraint de démissionner seulement treize mois après son arrivée à la tête du gouvernement. Si le contexte politique est cette fois différent, le Premier ministre, Pierre Mauroy disposant, contrairement à son lointain prédécesseur, d'une majorité absolue, les socialistes souhaitent profiter de « l'état de grâce » sans craindre un enlèvement parlementaire (Bodineau & Verpeaux 1997). « Avec l'abolition de la peine de mort, la décentralisation fut l'un des premiers projets de loi soumis au législateur » font ainsi remarquer Vincent Aubelle et Éric Kerrouche (2022). En traitant le sujet aussi rapidement, il s'agit aussi de « mettre en scène l'alternance politique et de nourrir la fiction politique d'une "rupture" avec l'ordre antérieur » (Le Lidec 2020). Dès le 2 juillet, le principe du projet est arrêté en conseil interministériel. François Mitterrand rappelle dans les colonnes du *Monde* qu'il ne s'agit que d'une première étape mais qu'elle est « sans doute la plus importante, non seulement parce qu'elle a un caractère symbolique sur bien des points, mais aussi parce qu'elle comporte des dispositions très novatrices, qui marquent notre volonté de réformer en profondeur et d'atteindre, en quelque sorte, un point de non-retour »⁸⁵⁹. Le 15 juillet, une première version du projet de loi *relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* est présentée en Conseil des ministres, soit trois semaines seulement après la mise en place du second gouvernement Mauroy. Cette loi a vocation à « mettre fin à un régime centralisé qui n'a cessé de s'aggraver au cours de la dernière décennie » en « modifiant profondément la répartition des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales » et en donnant à « celles-ci la maîtrise de leur devenir »⁸⁶⁰. Elle constitue ainsi, aux yeux de ses promoteurs, « un acte de confiance dans les français, et leur capacité à se gérer eux-mêmes »⁸⁶¹. Le président de la République clame alors cette phrase restée célèbre : « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire »⁸⁶².

Une première loi est adoptée le 2 mars 1982⁸⁶³. Elle est portée par Gaston Defferre (*Figure 2*), qui, après avoir été ministre de l'Outre-Mer sous la IV^e République, maire de Marseille entre 1953 et 1981 et président de l'établissement public régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, fut, en raison de son expérience et de ses solides appuis auprès des grands élus socialistes locaux, le premier à cumuler les fonctions de ministre chargé de l'intérieur et de la décentralisation. Cette loi comprend trois innovations majeures : 1) la substitution des tutelles administratives, techniques et financières

⁸⁵⁹ « J'exercerai dans leur plénitude les pouvoirs que me confère la Constitution, ni plus ni moins », *Le Monde*, 2 juillet 1981.

⁸⁶⁰ Conseil des ministres. Compte rendu de la présentation du *Projet de loi relatif aux droits et libertés de communes, des départements et des régions* le 15 juillet 1981.

⁸⁶¹ *Ibid.*

⁸⁶² *Ibid.*

⁸⁶³ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

par des contrôles juridictionnels, réalisés *a posteriori*, confié aux tribunaux administratifs, 2) le transfert de l'exécutif départemental et régional à des présidents élus, 3) la transformation de la région, créée en 1972 sous la forme d'un établissement public, en une collectivité territoriale de plein exercice. Son article 1^{er} stipule en outre que : « Des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, ainsi que la répartition des ressources publiques résultant des nouvelles règles de la fiscalité locale et des transferts de crédits de l'Etat aux collectivités territoriales, l'organisation des régions, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales, le mode d'élection et le statut des élus, ainsi que les modalités de la coopération entre communes, départements et régions, et le développement de la participation des citoyens à la vie locale ». Alors que cette annonce n'a pas valeur de contrainte juridique, les parlementaires et le gouvernement ont tenu à respecter leurs engagements politiques (Bodineau & Verpeaux 1997). « Les mesures passent vite et bien : guère d'opposition verbale, peu d'apathie, beaucoup de loyauté. (...) Pour la droite, la décentralisation n'est pas un enjeu mobilisateur d'oppositions », relate Jean-Claude Thoenig dans la revue *Pouvoirs* en 1992. Ce sont ainsi 25 lois et près de 200 décrets qui se succèdent, entre 1982 et 1986, autour de trois grands principes⁸⁶⁴ : 1) L'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre ; 2) le maintien des différentes structures d'administration locale existantes ; 3) la compensation financière des transferts de compétences.

Ce premier Acte de la décentralisation constitue, d'une certaine manière, l'aboutissement d'un mouvement de « montée en puissance des villes » à la foi social, politique et institutionnel (Borras 2004). Son objectif est double. Il s'agit, d'abord, de démocratiser les institutions locales en donnant plus de pouvoir aux collectivités et en responsabilisant ainsi leurs représentants. Si certains, à l'image de Bertrand Éveno (1981), inspecteur des finances, co-auteur du rapport « Guichard », considère alors que « décentraliser n'est pas forcément démocratiser » et qu'« il n'est pas vrai qu'un pouvoir local et proche soit par nature plus démocratique qu'un pouvoir central anonyme et lointain », la promesse démocratique est bien l'un des deux principaux arguments avancés par les artisans de la réforme. L'autonomie promise n'est cependant que « représentative » : la légitimité des conseils municipaux, généraux et régionaux à régler les affaires de leurs territoires étant fondée sur l'élection (Desjardins & Estèbe 2018). Le deuxième objectif de la réforme est de stimuler le

⁸⁶⁴ Outre la loi du 2 mars 1982, les principaux textes sont les suivants : Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales ; Loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 modifiant le Code électoral et le Code des communes relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des français établis hors de France sur les listes électorales ; JO Loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements de coopération intercommunale ; Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositifs relatives au fonctionnement des conseils généraux.

développement local. Il s'agit de répondre à la crise économique qui touche le pays depuis le début des années 1970 alors que la reprise, escomptée fin 1981-début 1982, n'est pas encore au rendez-vous (Aubelle & Kerrouche 2022). « À partir des années 1980, explique ainsi le juriste Alain Pariente (2012), les collectivités territoriales construisent leur autonomie dans le cadre [des] limites et objectifs [fixés par ces textes], et l'État se décharge de politiques coûteuses (en matière d'action sociale, ou d'infrastructures routières notamment) en les transférant au niveau local » (*Ibid.*).



Figure 2. François Mitterrand et Gaston Defferre © Institut François Mitterrand.

Si la réforme « accélère, légitimise par la loi et systématise en les approfondissant une série d'évolutions qui étaient déjà en cours sur le terrain », les changements qu'elle induits ne sont pas négligeables : « elle libère les énergies, elle stimule la créativité, elle crée des situations nouvelles qui dépassent le cadre étroit des transferts alloués et des libertés octroyées » (Thoenig 1992). En effet, les pouvoirs locaux prennent de l'importance. Leurs champs d'investissement se diversifient. Les dépenses des administrations publiques locales, entre 1980 et 1983, sont multipliées par deux (+ 200 milliards de francs). Leurs effectifs, portés par la croissance des emplois d'exécution, augmentent de près de 10 % (+ 116 000 personnes)⁸⁶⁵. Il s'avère cependant rapidement que la décentralisation bénéficie avant tout aux villes qui obtiennent le statut de capitales-régionales en raison de l'accueil des fonctions de direction attenantes. Certes, les villes moyennes profitent également de la hausse des effectifs des administrations publiques, en particulier lorsqu'elles sont préfetures de département comme c'est le cas à Nevers, mais ces créations ne compensent pas les

⁸⁶⁵ Chiffres du ministère de la DGCL.

nombreux emplois disparus dans l'industrie. Des villes moyennes industrielles, à l'image de Montluçon et Vierzon, bénéficient aussi de crédits nouveaux dans des secteurs, comme la culture par exemple, mais l'augmentation des salariés directs et indirects de « la main gauche de l'État » (Bourdieu 1993) reste limitée et l'influence sur la trajectoire de ces territoires relativement faible. Au final, la décentralisation peine à tenir ses promesses aussi rapidement qu'espéré contribuant à mettre la gauche en difficulté, notamment dans les villes moyennes, lors des élections municipales de 1983.

Municipales 1983 : La gauche peut-elle encore changer la ville ?

Comme le fait remarquer le politiste Rémi Lefebvre (2007), les élections municipales de 1983 interviennent dans une configuration inédite : « les socialistes ne peuvent plus se défaire sur le pouvoir central ou inscrire le scrutin dans la perspective mobilisatrice de sa conquête ». Le Premier secrétaire du parti, Lionel Jospin, appelle les siens à « tenir bon » dans ce qui n'est à ses yeux « qu'un épisode du combat (...) engagé depuis 1971 »⁸⁶⁶. Le programme réalisé par le parti pour ces élections locales, *La Réussite municipale : 120 preuves à l'appui*, met l'accent sur le bilan des municipalités socialistes (*Figure 3*) plus qu'il ne dresse de perspectives nouvelles : « Les socialistes ont su se faire reconnaître et apprécier pour l'excellente qualité de leur gestion (...) Nul doute que la décentralisation que nous avons voulue et que nous faisons passer peu à peu dans les faits va permettre aux municipalités socialistes d'amplifier ces initiatives et ces résultats »⁸⁶⁷. Après la lourde défaite enregistrée aux élections cantonales de 1982, les socialistes et les communistes, qui partent le plus souvent unis dans ces élections municipales, cherchent à réorienter les débats autour d'enjeux locaux afin d'éviter un éventuel vote sanction (Lefebvre 2011).

Cette stratégie connaît un succès mitigé. Certes, dans les villes de plus de 30 000 habitants, les socialistes et leurs alliés résistent mieux qu'envisager. Ainsi, comme le note Jérôme Jaffré, directeur des études politiques de la Sofres et maître de conférences à l'*Institut d'études politiques* de Paris dans les colonnes du *Monde*, « en nombre de villes, sur l'ensemble des deux tours, [la gauche] ne cède à l'opposition que trente des cent cinquante-quatre villes qu'elle détenait avant le scrutin »⁸⁶⁸. Il n'en demeure pas moins que la gauche enregistre un très net recul par rapport au 10 mai 1981. Alors que François Mitterrand avait obtenu 53,1 % des suffrages exprimés, les candidats socialistes,

⁸⁶⁶ Editorial du Premier secrétaire du PS, Lionel Jospin, dans *Le Poing et la Rose*, 12 mars 1983 : 4.

⁸⁶⁷ Editorial du Premier secrétaire du PS, Lionel Jospin, dans *La réussite municipale : 120 preuves à l'appui*, 1983 : 71.

⁸⁶⁸ « L'inversion du rapport gauche-droite », *Le Monde*, 17 mars 1983.

communistes et apparentés n'en réunissent cette fois que 44,9 %, soit une baisse de 6,2 points en deux ans. De fait, s'ils limitent les dégâts dans les villes qu'ils dirigent, passant de 56,9 % à 52,6 % des suffrages exprimés entre 1981 et 1983, les socialistes enregistrent dans certains de leurs « fiefs » des contreperformances significatives comme à Roubaix (Nord) (-13 points), Chalon-sur-Saône (Saône-et-Loire) (- 12), Grenoble (- 10) ou Marseille (- 10)⁸⁶⁹. La gauche recule par ailleurs plus nettement lorsque les villes sont administrées par des maires communistes (- 5,1 points) que des maires socialistes (- 3,6 points). La gauche s'effondre enfin dans les villes détenues par l'opposition comme à Brive (Indre) (- 17 points), Melun (Seine-et-Marne) (- 14), Quimper (Finistère) (- 13) ou Maubeuge (Nord) (- 12)⁸⁷⁰. « Ce recul général de la gauche dans les villes modérées tient sans doute à plusieurs raisons : une forte mobilisation de l'électorat de l'opposition, l'unité retrouvée des partis de droite, la conjugaison, enfin, des thèmes locaux (favorables aux équipes municipales en place) et des thèmes nationaux (défavorables à la politique du gouvernement) », observe encore Jérôme Jaffré dans *Le Monde*⁸⁷¹.

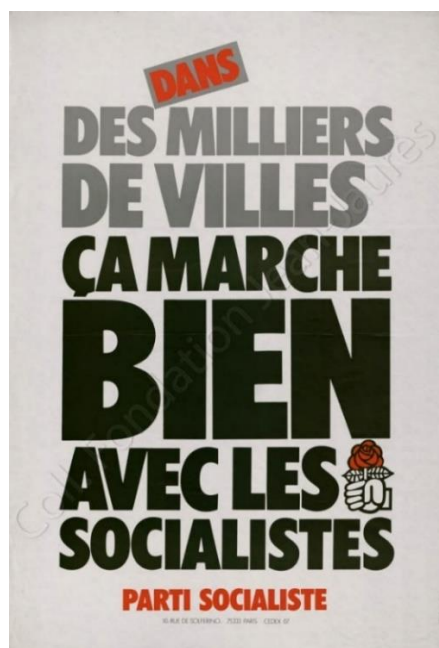


Figure 3. Affiche du PS dans le cadre des élections municipales de 1983 © Fondation Jean-Jaurès.

Alors que la droite l'emporte à Paris, Grenoble, Brest, Nantes ou Saint-Etienne, portée en particulier par la poussée du *Rassemblement pour la République* (RPR) conduit par Jacques Chirac, les socialistes se montrent publiquement satisfaits des résultats obtenus. Pierre Mauroy déclare ainsi par exemple, le 13 mars 1983, devant son conseil municipal à Lille qu' « en dépit d'une mobilisation

⁸⁶⁹ *Ibid.*

⁸⁷⁰ *Ibid.*

⁸⁷¹ *Ibid.*

sans précédent de la droite », la majorité « conserve l'essentiel de ses positions et les améliore même dans certaines villes moyennes »⁸⁷². En réalité, la gauche recule nettement dans ces dernières, passant de 81 municipalités sur 140 (57,9 %) en 1977 à 63 en 1983 (45 %) (*Figure 4*). Les socialistes s'emparent de Châtelleraut (Vienne), Fougères (Ille-et-Vilaine), Bourg-en-Bresse (Ain) et Salon-de-Provence (Bouches-du-Rhône) mais laissent échapper 14 des 59 municipalités qu'ils détenaient jusqu'ici (- 23,7 %), parmi lesquelles des villes récemment acquises comme Annonay (Ardèche), Coulommiers (Seine-et-Marne) ou Saint-Omer (Pas-de-Calais), et d'autres dans le giron du PS depuis plus longtemps, à l'image de Chalon-sur-Saône (Saône-et-Loire), Carcassonne (Aude) ou Hazebrouck (Nord). La chute est plus rude encore au PCF qui ne détient plus à l'issue du scrutin que 13 villes moyennes contre 21 en 1977 (- 38 %) après des défaites enregistrées à Béziers (Hérault), Saint-Quentin (Aisne), Sète (Hérault) ou Vernon (Eure).

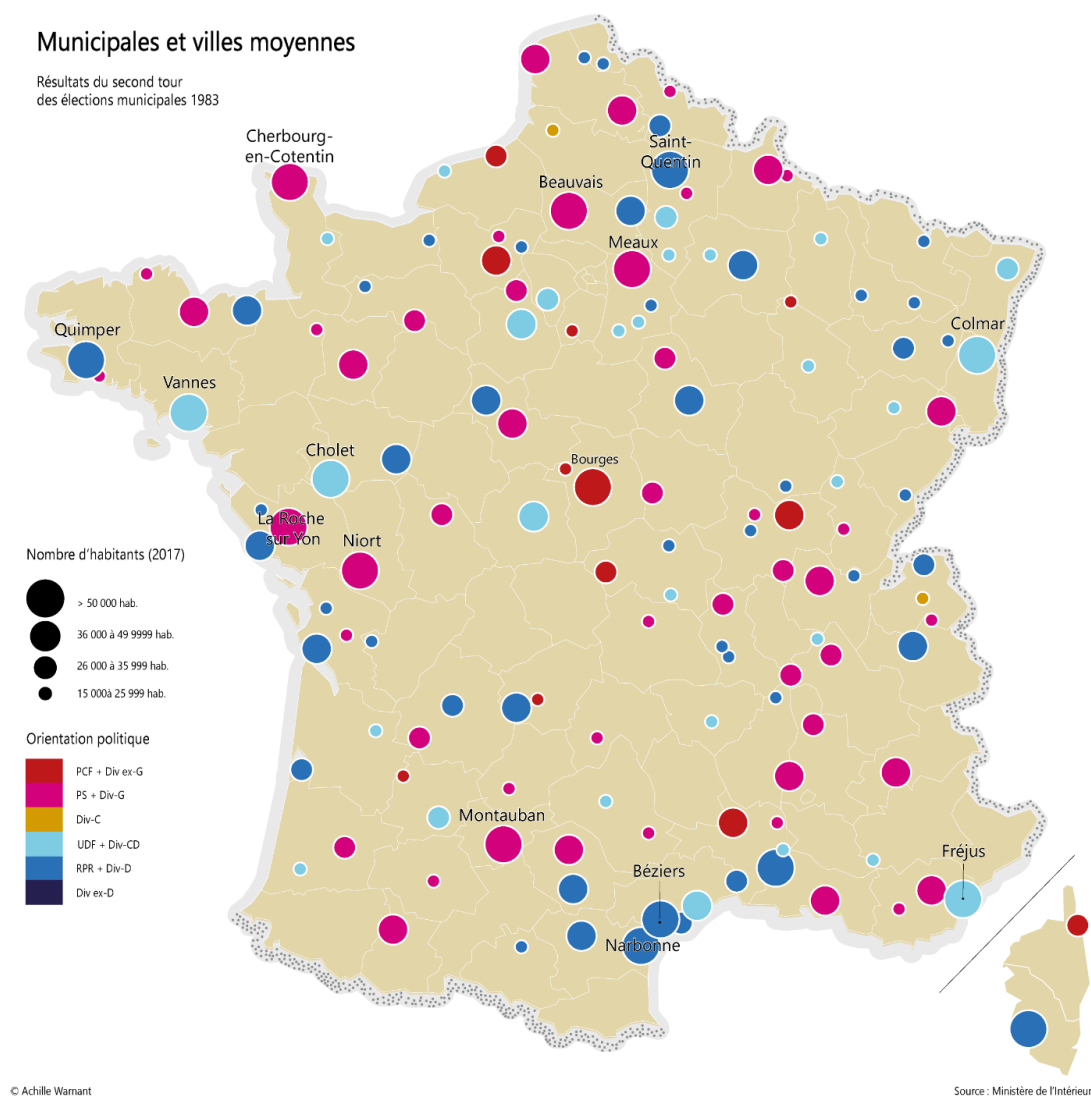


Figure 4. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 1983.

⁸⁷² Déclaration du Premier ministre au second tour des élections municipales. Lille, 13 mars 1983.

À Montluçon, l'issue du scrutin s'annonce incertaine (Touret 2005). Le recensement de 1982 confirme la baisse de la population sur le territoire alors que la crise économique est toujours d'actualité. Les communistes sont par ailleurs affectés par le recul du parti au plan national et par plusieurs défaites enregistrées, au niveau local, depuis leur accession à la tête de la municipalité en 1977. Pierre Goldberg, maire de la ville et député sortant, échoue ainsi, aux élections législatives de 1981, à conserver son siège face au socialiste Albert Chaubard, qui est l'un de ses adjoints. En 1982, le PCF perd les cantons de Lurcy-Lévis et de Saint-Pourçain-sur-Sioule et voit lui échapper, au bénéfice de l'âge, le conseil général qu'il avait conquis en 1979 (Conord 2004)⁸⁷³. Maurice Brun, qui fut maire centriste de la ville de 1972 à 1977 et député indépendant de 1973 à 1978, renonce, après mûre réflexion, à conduire une liste d'opposition en 1983, aboutissant à la disparition « d'une originale stratégie politique lancée en 1971 par Jean Nègre » (Albert 1984). Quatre listes s'opposent, dans ce contexte, lors de ces élections : celle du maire sortant, Pierre Goldberg, associant des communistes à des personnalités de la société civile⁸⁷⁴, celle de l'UDF Guy Rossi, rejoint par plusieurs responsables RPR en congé de leur parti⁸⁷⁵, une liste RPR du général Mayral et une autre, enfin, du socialiste Albert Chaubard qui, malgré les menaces disciplinaires émises par son parti, refuse d'intégrer une liste d'union avec le PCF⁸⁷⁶. Ce dernier estime que « le PS se trouve systématiquement écarté depuis 1977 de la gestion de la ville »⁸⁷⁷ et qu'il est par ailleurs en position de l'emporter⁸⁷⁸. « Dans les rapports de force à l'époque les communistes sont largement devant le PS mais au gré des événements politiques les socialistes prennent de l'étoffe et commencent à avoir des ambitions », témoigne Jean-Claude Micouraud⁸⁷⁹, adjoint au maire, entré au conseil municipal en 1977 au côté de Pierre Goldberg. Henry Tilly, candidat sur la liste emmenée par Albert Chaubard, livre, lui, un autre regard sur ces événements. Il justifie ainsi le choix de constituer une liste autonome par les mauvaises relations entre le PS et le PCF :

« En 1983, vaccinés contre les mauvaises relations PS-PC, beaucoup de membres ne voulaient pas revenir au conseil si c'était dans l'union de la gauche donc on a organisé une primaire sauvage en présentant notre liste. Cette position a été maudite par Paris. Paris ne pouvait pas

⁸⁷³ En 1979, le groupe communiste du conseil général devient majoritaire. Henri Guichon devient alors le premier président communiste de l'assemblée départementale de l'Allier, succédant au socialiste Georges Rougeron.

⁸⁷⁴ Un élu de la *Chambre de commerce et d'industrie* (CCI) figure par exemple sur la liste alors que le PCF cherche à se « normaliser ».

⁸⁷⁵ « La palme de la désunion aux Alpes-Maritimes », *Le Monde*, 1^{er} février 1983.

⁸⁷⁶ « L'union à Montluçon, Laval et Angers », *Le Monde*, 28 janvier 1983.

⁸⁷⁷ « Le PS se trouve systématiquement écarté depuis 1977 de la gestion de la ville », *La Montagne*, 29 octobre 1982.

⁸⁷⁸ Entretien réalisé le 25 septembre 2018 avec Henry Tilly : kinésithérapeute retraité, conseiller municipal (PS) de Montluçon de 1983 à 1989.

⁸⁷⁹ Entretien réalisé le 9 mai 2019 avec Jean-Claude Micouraud : fils de Fernand Micouraud, maire (PCF) de Vierzon de 1977 à 1990, lui-même maire (PCF) de Montluçon de 1998 et 2001, conseiller départemental de 1998 à 2004, élu sur le canton de Montluçon-Ouest, conseiller municipal de 1977 à 1998 et adjoint, sur cette période, en charge successivement des sports, de l'urbanisme et des finances.

supporter qu'il n'y ait pas union de la gauche. C'était tabou. On n'avait pas le droit de faire autrement. (...) Les communistes étaient staliniens. L'ambiance était terrible. C'était extrêmement tendu. (...) Dans un premier temps, il y a une primaire naturelle et on obtient plus de 25 % au premier tour. Folie furieuse des communistes. On pensait qu'on pourrait gagner le deuxième mais le national, via Jean-Marie Le Guen, nous a relevé les bretelles et on a accepté de se retirer. »

Après avoir fait campagne sur son bilan, Pierre Goldberg, qui n'a cessé de mettre en avant ses qualités supposées de « bon gestionnaire » (Albert 1984), devance finalement très largement ses concurrents. Le PCF rassemble, au premier tour, 45,8 % des suffrages exprimés contre 26,8 % pour le PS, 17,6 % pour l'UDF et 10,6 % pour le RPR, et l'emporte, au second, avec 58,8 %. Les socialistes rejoignent à nouveau la majorité mais ressortent affaiblis de cette séquence⁸⁸⁰ alors que les milieux modérés et conservateurs constatent qu'ils ne disposent pas encore d'un responsable suffisamment implanté pour prendre la succession de Jean Nègre et de Maurice Brun. Le PCF conforte par ailleurs ses positions en périphérie de Montluçon comme à Domérat ou Désertines.

À Nevers, la situation s'annonce également compliquée pour les sortants. Pierre Bérégovoy, alors Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, est envoyé par François Mitterrand qui lui-même a échoué, en 1947, à en devenir le maire et qui n'a pas davantage réussi à imposer l'un de ses proches, Louis Mermaz, en 1965. Ce choix s'est fait en juillet 1982 sans que les militants ne soient consultés⁸⁸¹. La municipalité est aux mains du docteur Benoist, depuis 1971, rival de longue date du président à l'intérieur du parti⁸⁸². Localement, ce dernier, usé par douze ans de mandats, ne fait plus l'unanimité et se trouve en froid avec la section PS de Nevers⁸⁸³. Didier Boulaud, qui deviendra le directeur de cabinet de Pierre Bérégovoy avant de lui succéder à la tête de la municipalité à sa mort en 1993, rapporte « que c'est là que les choses ont commencé à se compliquer » car « il a fallu dégager le vieux »⁸⁸⁴. Un « contrat » est passé entre les deux hommes « sous l'œil attentif » de François Mitterrand⁸⁸⁵. Daniel Benoist accepte de se retirer « le moment

⁸⁸⁰ Le PS passe de 11 sièges en 1977 à 6 en 1983. Ils perdent également leurs postes d'adjoints. Dans le détail, après 1983, le conseil municipal est constitué ainsi : 15 PC, 6 PS, 1 MRG, 12 DVG, 13 RPR, 3 UDF et 3 DVD.

⁸⁸¹ Entretien réalisé le 14 juin 2021 avec Marcel Charmant : Président PS du conseil général de la Nièvre de 2001 à 2011, conseiller général de Nevers-Est de 1993 à 2011, maire de Saint-Aubin-les-Forges de 1995 à 2001, conseiller régional de Bourgogne de 1985 à 1993, adjoint au maire de Nevers de 1983 à 1995, député de la Nièvre de 1988 à 1992 et sénateur de la Nièvre de 1992 à 2001. Il fut également cadre dans une compagnie d'assurance.

⁸⁸² Les deux hommes se sont opposés aux élections législatives de 1958 et sont régulièrement en désaccord au Conseil général où ils siègent tous deux jusqu'à l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République.

⁸⁸³ Entretien réalisé le 4 juin 2021 avec Jocelyne Bonnet : adjointe PS au maire à Nevers de 1983 à 2008 en charge de tout le secteur social de la ville et conseillère municipale de 1977 à 1983.

⁸⁸⁴ Entretien le 10 octobre 2019 avec Didier Boulaud : enseignant de formation, maire de Nevers de 1993 à 2010, président de l'agglomération de 2003 à 2014, président du SIVOM de 1995 à 2003, député de la 1ère circonscription de la Nièvre de 1993 à 2001 puis sénateur de 2001 à 2012, il fut auparavant directeur de cabinet de Pierre Bérégovoy à la mairie de Nevers et adjoint en charge du personnel à Nevers de 1989 à 1993.

⁸⁸⁵ « La mission tranquille de M. Pierre Bérégovoy », *Le Monde*, 17 février 1983.

venu » pour laisser sa place à Pierre Bérégovoy (*Figure 5*), deuxième de liste, en échange d'un « bien joli lot de consolation » : un secrétariat d'État aux personnes âgées⁸⁸⁶. Cette arrivée ne fait pas l'unanimité⁸⁸⁷. La droite dispose ainsi d'un sondage lui indiquant que la gauche peut être battue⁸⁸⁸. Valéry Giscard d'Estaing, soucieux de prendre une revanche sur François Mitterrand, envoie l'un de ses proches⁸⁸⁹, Hervé de Charrette, alors Secrétaire général adjoint de l'UDF.



Figure 5. Pierre Bérégovoy et Daniel Benoist durant les municipales de 1983 à Nevers. © Le Journal du Centre

L'élection prend très vite une « tournure nationale », rapporte Jean-Luc Martinat, qui fut l'un de ses colistiers⁸⁹⁰. La campagne porte sur « la désindustrialisation de Nevers, la perte d'emploi et d'habitants ainsi que l'enclavement de la ville (...) même si on cherche à vanter la politique de Daniel Benoist », observe Marcel Charmant, candidat sur la liste d'union de la gauche en 1983⁸⁹¹. « Nevers a deux ministres, mais elle n'a plus de maire » dénonce à ce titre, dans les colonnes du *Journal du Centre*⁸⁹², Hervé de Charrette pour qui l'élection revêt une « importance nationale »⁸⁹³ alors

⁸⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁸⁷ Il faut rappeler que Pierre Bérégovoy a échoué précédemment à se parachuter à Maubeuge et dans le Limousin.

⁸⁸⁸ Entretien le 10 octobre 2019 avec Didier Boulaud : *op. cit.*

⁸⁸⁹ « Hervé de Charrette, 58 ans, giscardien, ministre des Affaires étrangères de Chirac, et le don de durer sans briller. Un étranger au quai », *Libération*, 20 mars 1997.

⁸⁹⁰ Entretien réalisé le 7 octobre 2020 avec Jean-Luc Martinat : entrepreneur de profession, tête de liste de l'union de la droite et du centre aux élections municipales de 2008 et candidat aux élections départementales en 2015 sous la bannière Nevers à Venir. Il préside aujourd'hui le conseil de développement du PETR Val de Loire Nivernais.

⁸⁹¹ Entretien réalisé le 14 juin 2021 avec Marcel Charmant : *op. cit.*

⁸⁹² « L'enjeu de Nevers », *Journal du Centre*, 15 février 1983.

⁸⁹³ « Jean-François Deniau est venu soutenir Hervé de Charrette », *Le Journal du Centre*, 3 mars 1983.

que « 59 % des français », tient-il à souligner, « se déclarent insatisfaits du gouvernement actuel »⁸⁹⁴. Sa liste, qui entend « sauver Nevers du déclin »⁸⁹⁵, reçoit le soutien du *Centre National des Indépendants et Pays* (CNIP), de l'UDF, du RPR et de Jean-Louis Ramey, maire de la ville de 1959 à 1971. Preuve de la dimension symbolique du scrutin, des personnalités politiques de première importance font le déplacement, en soutien au candidat officiel de la droite et du centre, durant la campagne : Roger Chinaud et François Léotard, les numéros un et deux de l'UDF, Bernard Pons, le Secrétaire général du RPR, Hector Rolland, le député-maire RPR de Moulins, Didier Bariani, le président du Parti radical, Alain Juppé, tout juste élu à Paris, ainsi que l'ancien président de la République, Valéry Giscard d'Estaing. « Nevers a perdu plus de 2500 habitants entre deux recensements de population et ses jeunes, faute d'emploi, partent à Dijon, Clermont ou Paris, souvent pour ne jamais revenir dans la Nièvre », regrette alors Michel Klopfer⁸⁹⁶, engagé au côté du candidat UDF, qui impute la responsabilité de cette situation à la majorité d'union de la gauche. Pour la première fois, la problématique démographique est mise en débat à l'occasion d'une élection locale à Nevers.

Parallèlement, Daniel Benoist et Pierre Bérégovoy, qui mènent le plus souvent campagne séparément⁸⁹⁷, cherchent à dénationaliser le scrutin. Les logos du PS et du PCF ne sont pas visibles, par exemple, sur la plaquette distribuée par les socialistes durant les semaines qui précèdent l'élection. Celle-ci est centrée pour l'essentiel sur des enjeux locaux même si les bienfaits attendus de « la décentralisation votée par le Parlement » qui « donnera de nouveaux pouvoirs et de nouveaux moyens financiers à la municipalité » sont également mis en avant⁸⁹⁸. Avec 48,8 % des suffrages exprimés (en baisse de 13,7 points par rapport à 1977), la gauche se retrouve finalement en ballottage au sortir du premier tour. La droite, divisée en deux camps, totalise de son côté 48,2 % des suffrages exprimés faisant ainsi jeu égal avec les sortants : 33,9 % pour Hervé de Charrette et 14,3 % pour Daniel Rostein, candidat de droite dissident. Une quatrième formation, intitulée *Se Retrouver Dedans* (SRD), « à mi-chemin entre le canular et le choix politique »⁸⁹⁹, composée de jeunes, dont un tiers de chômeurs et un tiers d'étudiants, se retrouve, à la surprise générale⁹⁰⁰, en position d'arbitre avec moins de 3 % des suffrages exprimés. Après de vives discussions, aussi bien en interne qu'avec les représentants de la liste d'union de la gauche⁹⁰¹, une majorité de ses membres

⁸⁹⁴ « L'enjeu de Nevers », *op. cit.*

⁸⁹⁵ Profession de foi d'Hervé de Charrette dans le cadre du premier tour des élections municipales à Nevers en 1983.

⁸⁹⁶ « L'échec économique des socialistes à Nevers », *Le Journal du Centre*, 11 mars 1983.

⁸⁹⁷ Entretien le 23 décembre 2022 avec Marie-Cécile et Robert Gaulon : la première fut conseillère municipale puis adjointe socialiste de 1983 à 2008 et militante au sein de la CLCV ; le second fut militant jociste, syndicaliste CFTC puis CFDT, où il fut Secrétaire général de 1977 à 1983, et militant socialiste.

⁸⁹⁸ « Ensemble pour Nevers : Liste d'union de la gauche et de la majorité présidentielle », Plaquette datée de 1983.

⁸⁹⁹ « Se Retrouver Dedans au complet », *Le Journal du Centre*, 26 février 1983.

⁹⁰⁰ Entretien réalisé le 29 avril 2016 avec Didier Bourotte : militant PCF et syndicaliste, conseiller municipal à Nevers entre 2008 et 2014 et candidat sur la liste du SRD en 1983.

⁹⁰¹ *Ibid.*

appelle à voter, au second tour, en faveur de Daniel Benoist en échange de quoi les socialistes et leurs alliés s'engagent à différentes mesures en faveur de la jeunesse⁹⁰². Parallèlement, la situation s'apaise entre les socialistes et les communistes alors que « les choses se débloquent à Montluçon et Varennes-Vauzelles »⁹⁰³ où les premiers sont battus par les seconds⁹⁰⁴. Dans un contexte où la participation est en hausse, en particulier dans les quartiers populaires (Banlay, Baratte, Grande-Pâturage), Daniel Benoist et Pierre Bérégovoy l'emportent « miraculeusement » avec 53,9 % des suffrages exprimés⁹⁰⁵.

L'enjeu est moindre à Vierzon où le successeur désigné de Léo Méricot⁹⁰⁶, le communiste Fernand Micouraud, à la tête de la municipalité depuis 1977, fait figure de grand favori lors du scrutin de 1983, en dépit de la dégradation de la situation économique et démographique du territoire⁹⁰⁷. L'un de ses adjoints, le socialiste Jean Rousseau, aurait pu lui faire de l'ombre après l'avoir devancé d'une courte tête lors du premier tour des élections législatives de 1981 et s'être fait élire député de la deuxième circonscription du Cher qui englobe notamment Vierzon et Sancerre⁹⁰⁸. Celui-ci choisit toutefois une autre voie que celle empruntée par son homologue Albert Chaubard, à Montluçon, préférant négocier des sièges pour le PS dans un contexte où le PCF continue de dominer la scène politique locale :

« C'est vrai que l'on a envisagé un temps de partir seul en 1983. En tout cas, on peut dire que cela nous a effleuré l'esprit en 1981 mais... même si j'étais entre temps devenu député cela ne me donnait pas suffisamment d'ailes pour gagner ces élections. J'ai préféré négocier des sièges pour les copains et davantage de postes d'adjoints pour le parti »⁹⁰⁹

Les socialistes obtiennent ainsi de désigner 12 des 39 candidats contre dix en 1977, auxquels il faut ajouter deux candidats pour le PSU⁹¹⁰ (*Figure 6*). Ils hériteront, en outre, en cas de victoire, selon l'accord signé avec le PCF, de cinq postes d'adjoint contre trois durant la précédente mandature.

⁹⁰² « L'union de la gauche et le SRD », *Le Journal du Centre*, 9 mars 1983.

⁹⁰³ Le PCF réfléchit à des échelles extra-locales et il y a des liens forts entre la Nièvre et l'Allier à l'intérieur du parrainage. C'est la raison pour laquelle le destin de Montluçon et de Nevers a pu être, à un moment donné, politiquement lié.

⁹⁰⁴ Entretien le 10 octobre 2019 avec Didier Boulaud : *op. cit.*

⁹⁰⁵ « La forte participation des électeurs assura la victoire du docteur Benoist », *Le Journal du Centre*, 14 mars 1983.

⁹⁰⁶ Celui-ci est décédé en août 1982. Il est possible que son décès ait joué dans la réélection de Fernand Micouraud, compte tenu de l'estime dont Léo Méricot semblait jouir dans la population.

⁹⁰⁷ La fermeture de la Société Berrichonne de Maroquinerie (SBM) est par exemple évoquée dans les colonnes du *Berry Républicain* le 7 février 1983.

⁹⁰⁸ Jean Rousseau rassemble alors 27,5 % des suffrages exprimés contre 25,5 % pour Fernand Micouraud. Jean Boinvilliers, député RPR de la circonscription depuis 1956, rassemble alors 36 % des suffrages exprimés. Au deuxième tour, Jean Rousseau obtient 55 % des suffrages exprimés face à Jean Boinvilliers.

⁹⁰⁹ Entretien le 4 novembre 2020 avec Jean Rousseau : maire DVC de Vierzon de 1990 à 2008, député PS du Cher de 1981 à 1986, conseiller régional de 1981 à 1998, conseiller général de 1998 à 2004, conseiller municipal et adjoint PS dans la majorité PCF de 1977 à 1990 et conseiller municipal d'opposition entre 2008 et 2020. Instituteur de profession, il fut engagé au sein du *syndicat national des instituteurs* (SNI).

⁹¹⁰ « La liste d'Union de la Gauche : "Avec vous... pour vous" », *Le Berry Républicain*, 7 février 1983.

Jean Rousseau figure, par ailleurs, en bonne position sur la liste juste derrière le maire, Fernand Micouraud, et son premier-adjoint, Roger Coulon. De son côté, la droite part divisée. Deux listes se réclamant d'une union entre le RPR et l'UDF sont en concurrence⁹¹¹. Une première, qui revendique le soutien des deux partis au niveau national, est conduite par Pierre Le Cocq, un avocat actif dans l'opposition depuis de nombreuses années. Cette liste d'« Union pour l'alternance » associe des représentants du RPR, de l'UDF, « du monde économique » à des personnalités « de toutes tendances politiques et socio-professionnelles »⁹¹². Une seconde, qui affirme avoir obtenu le soutien des responsables du RPR et de l'UDF de la circonscription, est menée par Didier Doucet (RPR), l'assistant parlementaire de Pierre Bas, député RPR de Paris⁹¹³, épaulée par le docteur Claude David (UDF) et de candidats « de toutes les professions, de toutes les catégories sociales, de toutes les tendances politiques »⁹¹⁴. Ces deux listes entendent s'attaquer aux problèmes du logement, de l'emploi ou de la voirie⁹¹⁵. Contrairement à ce que l'on observe à Montluçon et Nevers, le débat porte essentiellement sur des enjeux locaux et c'est bien la majorité municipale qui concentre les critiques des oppositions de droite. Seules les deux listes d'extrême gauche, qui pèsent peu électoralement, contribuent à politiser l'élection en portant le débat à une autre échelle : nationale voire internationale. À gauche, Fernand Micouraud met en avant son action « répondant [aux] besoins de la population, mais aussi aux promesses faites par [son] équipe »⁹¹⁶. Il est réélu dans ce contexte, dès le premier tour, avec 54,9 % des suffrages exprimés (- 5,3 points par rapport à 1977)⁹¹⁷, devançant ses concurrents dans la totalité des bureaux de vote à l'exception de deux situés au centre-ville⁹¹⁸.

Les débuts du premier septennat de François Mitterrand sont donc marqués par une évolution du rapport de force gauche-droite, à l'occasion des élections municipales de 1983, défavorables aux candidats investis par des partis membres de la majorité présidentielle. Dans les villes moyennes touchées par la décroissance urbaine, en particulier, une partie de l'opinion publique semble désormais douter, à des degrés divers, de la capacité des candidats socialistes et communistes à « refaire la ville ». Ces derniers parviennent très souvent, néanmoins, à se faire réélire en centrant les débats autour d'enjeux locaux et en mettant en avant leurs bilans à la tête de ces municipalités.

⁹¹¹ « Il y a du "rififi" dans l'opposition ! », *Le Berry Républicain*, 3 février 1983.

⁹¹² « Ce que sera la liste d'Union pour l'alternance », *Le Berry Républicain*, 1^{er} février 1983.

⁹¹³ « D'une ville à l'autre », *Le Monde*, 6 janvier 1983.

⁹¹⁴ « Il y a du "rififi" dans l'opposition ! », *Le Berry Républicain*, *op. cit.*

⁹¹⁵ « Liste d'Union pour l'Alternance : vers la constitution d'un Livre Blanc », *Le Berry Républicain*, 3 février 1983.

⁹¹⁶ « "Notre municipalité a bien travaillé" déclare Fernand Micouraud », *Le Berry Républicain*, 3 mars 1983.

⁹¹⁷ « Micouraud dans un fauteuil. L'opposition sur un strapontin », *Le Berry Républicain*, 7 mars 1983.

⁹¹⁸ Pierre Le Cocq rassemble 32,57 % des suffrages exprimés pour le RPR et l'UDF, Didier Doucet 7,86 % candidat de droite dissident, Mouillet pour *Lutte Ouvrière* (LO) 2,84 %, Nathalie Doucet pour le *Parti communiste international* (PCI) 1,83 %.

Leur appartenance au camp présidentiel n'est pas niée mais elle n'est plus mise en avant contrairement à ce que l'on pouvait observer lors des précédents scrutins locaux. Face à l'accentuation de la décroissance urbaine, les socialistes et les communistes demandent du temps mais le tournant de la rigueur en 1983, peu après les élections municipales, questionne à nouveau rapidement leur capacité à faire évoluer positivement la situation et laisse s'installer progressivement parmi les élus locaux une nouvelle phase de doute.



Figure 6. Liste d'union de la gauche aux municipales de 1983 à Vierzon. © Le Berry Républicain

B. Face à l'accentuation de la décroissance urbaine : place aux doutes ?

Durant la campagne des élections municipales de mars 1983, Pierre Mauroy se veut rassurant sur l'état de l'économie française. Il assure ainsi, à la télévision, le 16 février que : « Les gros problèmes sont derrière nous. Tous les indicateurs se remettent tranquillement au vert »⁹¹⁹. Avec, en toile de fond, l'évolution du pouvoir d'achat et l'endettement extérieur, le débat sur la « rigueur », que la majorité souhaitait voir reporter à l'après-municipales, revient pourtant rapidement sur le devant de la scène. Le 26 février, le président de la République reconnaît ainsi publiquement le déséquilibre des échanges extérieurs et l'endettement⁹²⁰. Un an après avoir annoncé une « pause dans les réformes »⁹²¹, selon la formule éprouvée par Léon Blum en 1937, et face à l'échec du plan de relance engagé dès 1981, caractérisé notamment par l'augmentation des minima sociaux et l'abaissement à 60 ans de l'âge du départ à la retraite, le gouvernement est contraint de tourner en

⁹¹⁹ « L'opposition reprend l'offensive sur le terrain économique », *Le Berry Républicain*, 28 février 1983.

⁹²⁰ *Ibid.*

⁹²¹ Conférence de presse de M. François Mitterrand, Président de la République, sur le bilan de l'action gouvernementale (croissance, solidarité, relations extérieures), la situation économique et les objectifs du gouvernement à Paris au Palais de l'Elysée, 9 juin 1982.

partie le dos à ses ambitions sociales, « scellant [ainsi] l'échec de ses promesses économiques et démontrant son impuissance, tout comme celle du gouvernement de centre-droit qui l'a précédé, à inverser la détérioration du marché de l'emploi » (Lacombe 2018). « L'assainissement de notre économie est un préalable à la poursuite de la politique de réformes », justifie alors le président de l'Assemblée nationale, Louis Mermaz, dans un entretien accordé au journal *Le Monde*⁹²². Un plan prévoyant 27 milliards de prélèvements nouveaux et 24 milliards d'économies budgétaires est ainsi annoncé le 25 mars 1983. « À l'Élysée comme à Matignon, elle marque, selon le politiste Anthony Burlaud (2017), une rupture avec la politique de la demande, et l'attachement à une politique de l'offre. Casser l'inflation, relancer l'investissement en restaurant les marges des entreprises, gagner en compétitivité, moderniser l'appareil productif : tels sont les nouveaux objectifs prioritaires revendiqués », dans un contexte où, sous l'effet de la construction européenne, la France cherche à aligner sa politique économique et industrielle sur celle de l'Allemagne (Cabannes 2015). Ce changement de stratégie a des incidences directes sur des villes comme Montluçon, Nevers et Vierzon, dans lesquelles les élus locaux attendent alors beaucoup du pouvoir central. Elle contribue, d'un côté, à aggraver un peu plus la situation économique et sociale de ces territoires au cours des années 1980, en dépit des effets de la décentralisation et des politiques sociales engagées entre 1981 et 1982 qui servent un temps d'« amortisseur » face à la désindustrialisation. Elle participe, de l'autre, à faire évoluer le positionnement des élus locaux qui, confrontés à des dynamiques économiques et démographiques récessives, se tournent progressivement vers des stratégies entrepreneuriales alors que l'Etat n'est plus considéré comme étant en capacité de changer la donne à lui tout seul.

L'exemple de la crise chez *Dunlop* entre 1983 et 1984 à Montluçon : un cas emblématique du passage d'un « Etat aménageur » à un « Etat pompier »

Les politiques conduites par la gauche après 1981 ont des effets économiques ambivalents dans les villes moyennes. D'un côté, la victoire du Programme commun acte la fin de la politique qui leur était destinée puis le « tournant de la rigueur » met fin à l'idée « d'une politique de soutien systématique aux entreprises industrielles non-rentables au nom de la défense à tout prix de l'emploi » (Taiclet 2009). Pierre Musso (2008) note ainsi que « la décentralisation, la désindustrialisation, les restructurations industrielles, les délocalisations et la construction

⁹²² « Ces mesures en exigent probablement d'autres, avant longtemps nous déclare le président de l'Assemblée nationale », *Le Monde*, 29 mars 1983.

européenne multiplient [alors] les interrogations sur l'État-providence », transformant l'action publique « en intervention d'urgence » et l'Etat « en pompier » tiraillé « entre les échelles locales et supranationales » dans un contexte marqué par « l'éclatement » des pouvoirs publics et privés. D'un autre côté, l'accession de la gauche au pouvoir s'accompagne de la mise en œuvre de politiques sociales et culturelles généreuses qui profitent directement ou indirectement aux villes moyennes sociologiquement populaires tandis que la décentralisation offre aux collectivités locales – au moins dans un premier temps – de nouveaux moyens humains, financiers et réglementaires. Les cas de Montluçon, Nevers et Vierzon illustrent cette ambivalence. Les trois villes connaissent à nouveau des plans sociaux au cours des années 1980 mais continuent parallèlement de se transformer sous l'effet d'initiatives croisées : locales, nationales voire européennes. La décroissance urbaine, dans ce contexte, reste d'actualité même si la situation démographique est un peu moins alarmante qu'au cours de la décennie précédente.



Figure 7. Mobilisation le 14 octobre 1983 à Montluçon © La Montagne

L'exemple de la crise que traverse la société *Dunlop* au cours des années 1980 à Montluçon et la manière dont celle-ci est gérée par les pouvoirs publics permet de mieux comprendre ce qui se joue alors dans les villes moyennes. Le 5 octobre 1983, l'entreprise, qui emploie toujours localement plus de 2700 salariés, soit environ 8 % de l'emploi total du territoire, annonce qu'elle est en

cessation de paiement au cours d'un comité central d'entreprise extraordinaire⁹²³. Sa maison mère britannique est confrontée à de « très graves difficultés financières » dans un contexte où le marché mondial du pneumatique recule nettement⁹²⁴. La nouvelle provoque un choc dans la population locale alors que les pouvoirs publics ont accordé, moins d'un an plus tôt, une aide de 270 millions de francs (86 millions d'euros de 2021) à la société pour lui permettre de faire face à ses difficultés⁹²⁵. « Chaubard [le député socialiste de la circonscription] disait, avant son élection en 1981, qu'il serait proche du pouvoir et qu'il apporterait des entreprises mais en réalité... les entreprises ont continué de fermer. *Dunlop* ce fut un gros coup qui venait après beaucoup d'autres », commente aujourd'hui Pierre Goldberg, maire de la ville au moment des faits⁹²⁶. Un comité de soutien est formé regroupant 36 associations et près de 5 000 adhérents tandis que 10 000 à 20 000 manifestants défilent dans les rues de la municipalité en soutien aux salariés quelques jours après l'annonce de la fermeture⁹²⁷ (*Figure 7*). Le 20 octobre, une table ronde est organisée au ministère de l'industrie et de la recherche en compagnie de représentants de la délégation pour l'emploi, de la DATAR, des préfets de régions et de départements où sont présents les usines *Dunlop*, des industriels du secteur, des membres de la direction et des représentants syndicaux, sans résultats. En conseil municipal, Pierre Goldberg et l'ensemble des élus de la majorité comme de l'opposition apportent leur soutien aux salariés menacés⁹²⁸. Ceux d'autres communes, à l'image de Désertines, Lignerolles ou Domérat, leur emboîtent rapidement le pas. C'est le début de plusieurs mois de mobilisation qui s'achèvent en 1984 par le rachat de *Dunlop-France* par l'entreprise japonaise *Sumitomo* à des conditions particulièrement avantageuses. « En effet, si elle apporte 100 millions de francs, elle en reçoit dans le même temps 60 de la part de l'État. De plus, elle rachète le stock de pneus pour 200 millions (alors qu'il est estimé à 370 millions). *Sumitomo* s'engage à investir 300 millions (dont 80 à Montluçon) en trois ans » (Conord 2018). 1 307 salariés sont tout de même licenciés en raison de la fermeture de l'unité poids-lourds qui concentre alors 40 % de l'activité du site. L'accord prévoit le reclassement de 144 d'entre eux et des départs en retraite anticipée pour 298 autres grâce à des financements alloués dans le cadre du *Fonds national pour l'emploi* (FNE) (Couderc 1990). *Dunlop* abandonne, par ailleurs, la cité ouvrière qu'elle administrait jusqu'alors et cesse de financer l'EDSM, le club de football de la ville, qui descend en troisième puis en quatrième division entre 1982 et 1984 (Conord 2008).

⁹²³ « Les 100 ans de Dunlop à Montluçon : retour en images sur la grande mobilisation d'octobre 1983 », *La Montagne*, 8 juillet 2013.

⁹²⁴ « Dunlop-France a déposé son bilan », *Le Monde*, 7 octobre 1983.

⁹²⁵ *Ibid.*

⁹²⁶ Entretien le 25 septembre 2018 avec Pierre Goldberg : enseignant retraité, maire PCF de Montluçon de 1977 à 1998, député de l'Allier de 1978 à 1981, de 1988 à 1993 puis de 1997 à 2007, conseiller général de 1973 à 1979 puis de 1982 à 1988 et conseiller régional de 1977 à 1988 puis de 1998 à 2004.

⁹²⁷ « Les 100 ans de Dunlop à Montluçon : retour en images sur la grande mobilisation d'octobre 1983 », *La Montagne*, 8 juillet 2013.

⁹²⁸ *Ibid.*

La suite est révélatrice du changement de posture opéré par l'Etat au milieu des années 1980. Celui-ci reste fortement mobilisé mais ses représentants reconnaissent que leurs moyens sont limités et refusent désormais de secourir des entreprises qui ne seraient pas suffisamment rentables. François Mitterrand, lors d'un déplacement en Auvergne en juillet 1984, admet ainsi qu'il convient d'aider « la ville de Montluçon » car elle « est la plus gravement blessée par la crise qui s'étend sur toute la région et au-delà »⁹²⁹. Le taux de chômage qui atteint 11,6 % dans la population et plus de 28 % chez les moins de 25 ans est en effet le plus élevé d'Auvergne. Le président de la République annonce plusieurs mesures fortes destinées à aider le territoire : la création d'un nouveau département au sein de l'IUT, le désenclavement de Montluçon avec l'achèvement de l'autoroute Paris-Clermont et l'aménagement de dessertes autoroutières au nord et au sud de la ville, l'amélioration de la RN145 et la modernisation de la ligne ferroviaire⁹³⁰. Au plan industriel, il indique également la création prochaine d'une centaine d'emplois sur le site de *Rhône-Poulenc* et la relance « éventuelle » de l'usine textile *Rousseau* avec l'aide de « la ville, [du] département, [de] la région »⁹³¹. Le président de la République annonce surtout la mise en place d'un Pôle de conversion à Montluçon et dans treize autres territoires dont Decazeville (Aveyron), Chalon-sur-Saône-Le-Creusot-Montceau-les-Mines (Saône-et-Loire) ou Roanne (Loire) pour « faire face aux problèmes d'emploi suscités par la modernisation des secteurs de la sidérurgie, des chantiers navals et des charbonnages »⁹³² et, ainsi, « arrêter le train de la destruction industrielle »⁹³³. Si l'Etat accepte de soutenir l'économie montluçonnaise, François Mitterrand prévient toutefois que l'on ne peut pas tout en attendre et invite à ne pas se méprendre sur son rôle :

« L'Etat n'est pas un industriel et les sociétés nationales ne sont pas au service de l'Etat (...) Certes, elles ont des obligations particulières, mais elles doivent gérer, investir, organiser selon l'idée qu'elles se font. Si l'on devait les transformer en fonction publique, vous assisteriez à la substitution d'une bureaucratie à toutes les forces vives. Si ces entreprises sont mal gérées, qu'est-ce que vous voulez que j'y fasse ! Et d'un autre côté, on ne peut pas demander que l'Etat se contente de couvrir des pertes. Il faut aussi qu'il ait des bénéfices, parce que l'Etat, c'est vous tous, les contribuables »⁹³⁴.

« Non vraiment, l'État n'est pas tout-puissant », ironise alors un journaliste du *Monde*, chargé de couvrir le déplacement, en réaction à ces annonces⁹³⁵. Ce positionnement traduit les profonds

⁹²⁹ Allocution de François Mitterrand, Président de la République, à l'IUT de Montluçon, 6 juillet 1984.

⁹³⁰ Allocution de François Mitterrand, Président de la République, à l'hôtel de ville de Montluçon, 6 juillet 1984.

⁹³¹ Allocution de François Mitterrand, Président de la République, à l'IUT de Montluçon, 6 juillet 1984.

⁹³² Réponse du ministère de l'Équipement à une question écrite du député PS Jacques Durand datée du 10 juillet 1986.

⁹³³ Allocution de François Mitterrand, Président de la République, à l'IUT de Montluçon, 6 juillet 1984.

⁹³⁴ *Ibid.*

⁹³⁵ « Des promesses ? Non, jamais ! », *Le Monde*, 9 juillet 1984.

changements à l'œuvre au sommet de l'Etat dans un contexte où les collectivités locales et l'Europe montent en puissance et où la mondialisation gagne du terrain. François Mitterrand appelle d'ailleurs les acteurs locaux « à lutter » et « à vaincre » dans « la compétition internationale » pour « sauver [leur] ville »⁹³⁶, très loin donc de l'idéal égalitaire de ses débuts. Ces derniers ne sont pas en reste. La région signe un contrat plan avec l'Etat en 1985 qui comprend d'importants investissements dans les travaux routiers, l'amélioration de l'habitat, la formation professionnelle ainsi que des subventions destinées aux sous-traitants victimes de la crise de *Dunlop* et à la requalification des friches industrielles. La région crée en parallèle l'*Association Régionale de Développement* (ARD) (initialement installée à Montluçon) chargée de prospecter auprès d'industriels extérieurs au territoire et d'aider les PME-PMI à se développer. Le département est également impliqué à travers le *Comité d'Expansion Economique* (CEE) et la *Société d'Equipement du Bourbonnais* (SEB) qui recherchent de nouvelles entreprises et contribuent à moderniser les zones industrielles. Enfin, la municipalité, aidée par la loi du 2 mars 1982 qui lui attribue de nouveaux pouvoirs en matière économique, est elle-aussi mobilisée, en liaison étroite avec la CCI⁹³⁷, à travers de nombreux investissements⁹³⁸. La gestion de la crise que traverse *Dunlop* entre 1983 et 1984 à Montluçon ne traduit donc pas seulement un affaiblissement de l'Etat mais aussi une nouvelle répartition, *a priori* désirée, des responsabilités entre ce dernier et les collectivités locales. Celle-ci n'est pas sans conséquence, comme je vais le montrer à présent, sur le positionnement des élus locaux et sur le rapport qu'ils entretiennent avec le pouvoir central, en particulier dans les villes moyennes en décroissance urbaine, alors qu'une partie de l'opinion publique ne se reconnaît plus dans « la politique actuellement menée »⁹³⁹.

Municipales 1989-1990 : La confirmation d'un tournant entrepreneurial à gauche pour sortir de la crise ?

La fin des années 1980 marque ainsi une nouvelle étape dans la recomposition des relations Etat-collectivités marquée par la conversion progressive de la gauche à des modèles entrepreneuriaux. La figure du « maire entrepreneur » (Le Bart 1992) qui entend promouvoir une gestion « efficace », « moderne » et « dynamique », en association avec les pouvoirs économiques

⁹³⁶ « Les visites des chefs d'Etat à Montluçon, de Napoléon III (1864) à François Mitterrand (1984) », *Vu du Bourbonnais*, 22 novembre 2022.

⁹³⁷ Rappelons qu'un représentant de la CCI siège dans la majorité municipale depuis 1983.

⁹³⁸ Entre 1982 et 1983 les investissements de la collectivité sont multipliés par deux.

⁹³⁹ Lors de la visite de François Mitterrand, le représentant de la CGT affirme ainsi que « les travailleurs ne se reconnaissent plus dans la politique actuellement menée ».

locaux, à l'image de Michel Delebarre à Dunkerque (Sawicki 1994), se banalise dans l'ensemble de la hiérarchie urbaine après avoir longtemps été l'apanage des grandes villes. La campagne des élections municipales de 1989 confirme, dans ce contexte, des évolutions visibles dès 1983. L'économie tient ainsi une place toujours plus grande dans les programmes des candidats alors que les collectivités locales bénéficient depuis 1982 de nouvelles prérogatives en la matière. Le clivage gauche-droite continue de structurer les débats mais les différences idéologiques entre ces deux blocs semblent s'atténuer en raison, donc, de la conversion d'une partie de la gauche à un « modèle entrepreneurial » mais aussi à la tentative de « dépolitisation » du PS qui cherche désormais à découpler les enjeux locaux et nationaux (Lefebvre 2007). La gauche sort renforcée de ce scrutin, un an après la réélection de François Mitterrand à un deuxième septennat. Le PS obtient 284 des 899 municipalités (36 %) de plus de 9 000 habitants (65 de plus qu'en 1983).

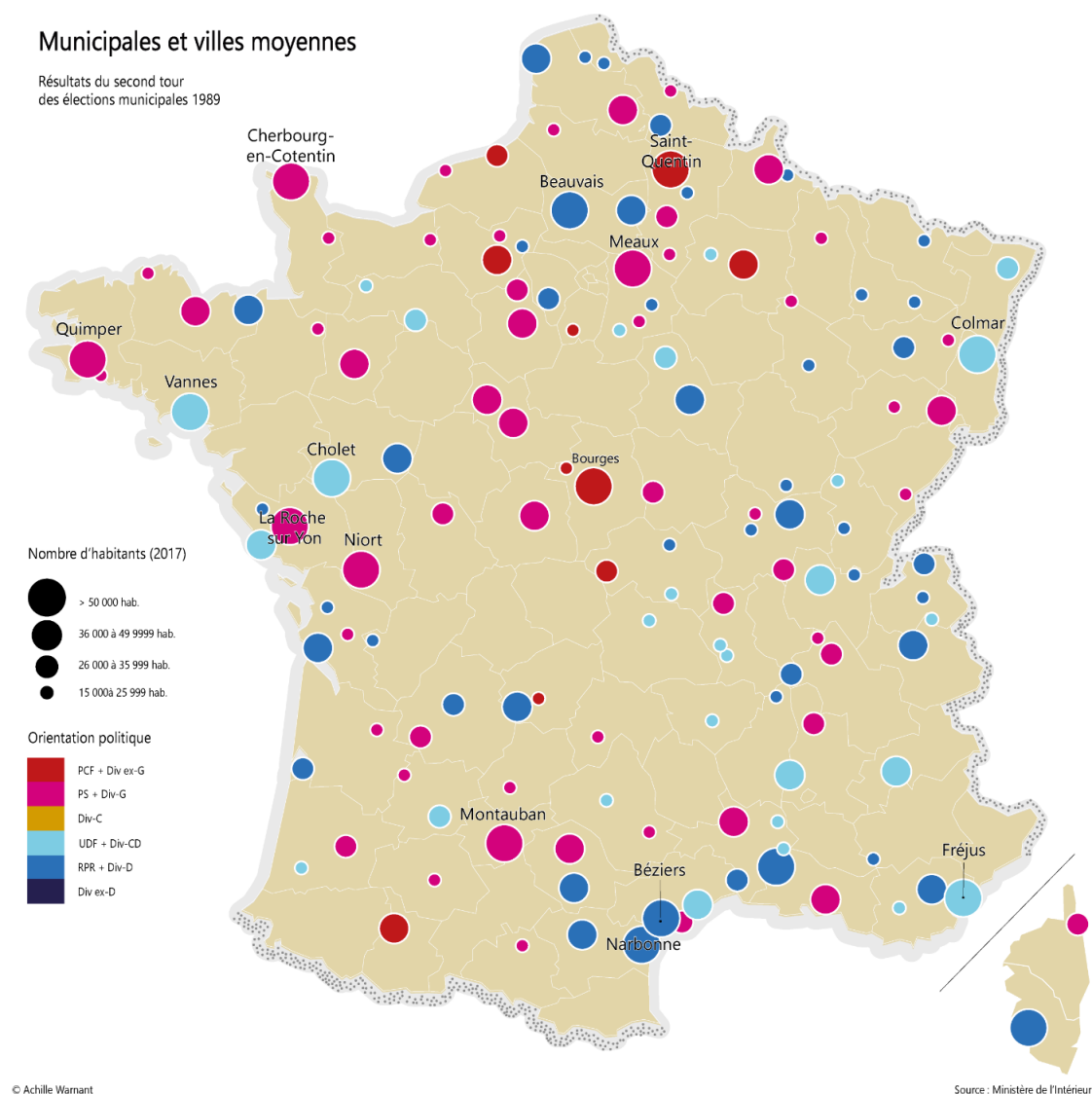


Figure 8. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 1989.

Il connaît ainsi, selon Pierre Mauroy, la meilleure implantation municipale de son histoire⁹⁴⁰. Dans les villes moyennes, les socialistes contrôlent désormais 58 municipalités sur 140 (41,4 %) contre 49 en 1983 (35 %) (*Figure 8*). En dépit du recul enregistré en région Rhône-Alpes (Bourg-en-Bresse) et dans le sud-est de la France (Draguignan, Montélimar, Brignoles), le PS consolide ses zones d'enracinement, dans le nord et le centre (Beauvais, Fécamp, Nevers), confirme sa poussée vers l'ouest amorcée dans les années 1960 (Quimper, Lisieux, Saint-Brieuc) et effectue une percée vers l'est (Lons-le-Saunier, Vesoul, Verdun). Le PCF l'emporte à Saint-Quentin (Aisne) mais perd Alès (Gard), Lons-le-Saunier (Jura) et Saint-Dizier (Haute-Marne).

À Montluçon, Nevers et Vierzon ces élections sont celles de la continuité. Pierre Goldberg, qui est revenu à l'Assemblée nationale en 1988, est facilement réélu à la tête de la municipalité, avec le soutien des socialistes⁹⁴¹, après avoir fait campagne comme en 1983 sur son bilan⁹⁴². Il obtient au second tour, à l'occasion d'une triangulaire, 48,6 % des suffrages exprimés : devant Jacky Flouzat (12,2 %), candidat de gauche dissident⁹⁴³, et Jean-Pierre Dalbera (38,2 %), candidat de l'union de la droite et du centre. Fernand Micouraud (PCF) est lui-aussi réélu à Vierzon, avec près de 51 % des suffrages exprimés (- 3,9 points), sur une liste d'union avec les socialistes après avoir mis en avant ses réalisations ainsi que le projet d'aménagement du *Forum République*⁹⁴⁴ à l'emplacement de l'ancien canal de Berry : une zone d'activités commerciale interdite aux voitures, dotée de petits commerces mais aussi d'un supermarché, d'un hôtel et d'un parking souterrain. Face à lui, le président de la CCI, Max Albizzati, qui rassemble la droite et le centre, obtient 40,3 % des suffrages exprimés et le *Front national* (FN), présent pour la première fois à Vierzon, 5,7 %. Le PCF reste au pouvoir mais perd sa majorité absolue⁹⁴⁵. Parallèlement, Pierre Bérégovoy, après des débuts difficiles dans la Nièvre, qui lui vaudront le surnom peu flatteur de « Béré-six-voix »⁹⁴⁶, est largement reconduit à Nevers, rassemblant sur son nom 58,7 % des suffrages exprimés dès le premier tour. « Pierre Bérégovoy est un fou de sondages financés grâce aux fonds secrets de l'Élysée (...) Ils sont tous très bons alors on sait d'avance que c'est gagné », relate Didier Boulaud, qui est alors son

⁹⁴⁰ *Le Poing et la Rose*, 1^{er} avril 1989 (n° 399).

⁹⁴¹ Entre 1983 et 1989 les responsables socialistes locaux changent de tête après le départ d'Albert Chaubard qui été battu aux élections législatives en 1988 ce qui explique ce changement de ligne.

⁹⁴² Entretien le 25 septembre 2018 avec Pierre Goldberg : *op. cit.*

⁹⁴³ Jacky Flouzat était une figure de la majorité municipale depuis 1977 et adjoint aux affaires culturelles de 1983 à 1989. Il fut également conseiller général de 1976 à 1982. Il rejoint ND en 1988 en soutien à la candidature de Pierre Juquin.

⁹⁴⁴ « Le Forum république, vingt ans après », *Le Berry Républicain*, 9 août 2011.

⁹⁴⁵ Le PCF obtient 18 élus, le PS 12, la droite et le centre 8, l'extrême droite 1. Le PCF perd sa majorité absolue au conseil municipal.

⁹⁴⁶ En 1985, Pierre Bérégovoy est mis en ballottage lors des élections cantonales. Il fait face, au deuxième tour, au maire de Saint-Eloi, un ex-socialiste, soutenu par la droite et par Daniel Benoist, fâché de ne pas avoir été reconduit dans ses fonctions ministérielles lors du remaniement de 1984. Pierre Bérégovoy l'emporte finalement avec six voix d'avance lui permettant de poursuivre son installation à Nevers.

collaborateur⁹⁴⁷. Cette continuité du personnel politique masque cependant une évolution sensible des stratégies adoptées à Montluçon et Nevers où les édiles se convertissent progressivement, dans les années 1980, à une forme singulière d'« entrepreneurialisme urbain » (Rousseau 2008) articulant requalification du cadre bâti, actions sociales et culturelles et développement économique dans le cadre de systèmes d'alliances avec le secteur privé. L'accent est mis désormais « sur la construction d'une image de marque, la réalisation de projets urbains marquants et l'organisation d'événements à fort rayonnement » (Cusin 2022).



Figure 9. Pierre Bérégovoy lors du Grand Prix de F1 à Magny-Cours (1992). © Le Journal du Centre

En effet, dès les années 1980 à Nevers, de nombreux festivals, manifestations culturelles, fêtes de quartier, concerts en plein air, ou encore ouvertures de locaux associatifs, accompagnent les grandes opérations de rénovation urbaine du centre-ville (Guéraud 2018) initiées par la municipalité dans le cadre du *Contrat de ville moyenne* signé avec l'État en 1979 dont il a été question précédemment (chapitre 4) : déménagement du conservatoire de musique et de la bibliothèque, réaménagement de plusieurs places ou encore réhabilitation de monuments historiques. Ces opérations patrimoniales et les manifestations culturelles qui les mettent en valeur participent à faire évoluer positivement l'image des quartiers centraux. Le centre-ville devient ainsi, à partir des années 1980, la vitrine d'un socialisme municipal dont Pierre Bérégovoy et son équipe cherchent à moderniser

⁹⁴⁷ Entretien 28 novembre 2019 avec Didier Boulaud : *op. cit.*

l'image⁹⁴⁸. Le Palais Ducal est notamment réhabilité avec l'aide de l'Etat⁹⁴⁹. Ce vaste programme de requalification s'inscrit cependant dans une politique plus large initiée par la municipalité en 1983, associant des acteurs privés dans le cadre d'une « coalition de croissance » (Rousseau 2010). L'édile œuvre ainsi, au-delà du centre-ville, à la modernisation de zones industrielles⁹⁵⁰, et mobilise ses relations personnelles pour aider au redressement d'entreprises à l'instar de *Look* rachetée en 1983 par l'homme d'affaires Bernard Tapie⁹⁵¹. C'est néanmoins le dossier du circuit de « Nevers-Magny-Cours » qui symbolise le mieux ce tournant entrepreneurial.

Créé en 1959 par Jean Bernigaud, maire de Magny-Cours et propriétaire du terrain, le circuit destiné à la formation des pilotes, aux essais ou à la compétition, est quasiment à l'abandon lorsqu'il est mis en vente en 1986⁹⁵². Le conseil général de la Nièvre s'en porte aussitôt acquéreur sous l'impulsion du président de la République, François Mitterrand, qui fut un ami proche de Bernigaud. Alors que le circuit accueille huit entreprises de préparation ou de fabrication de voitures de compétition (*Danielson, Snobeck, Rico Martini*) et près de 200 salariés⁹⁵³, le socialiste Bernard Bardin, qui vient de prendre la présidence du conseil général, a « l'intime conviction » que le développement de la Nièvre ne peut plus passer par le « saupoudrage » mais doit s'appuyer sur un « noyau fort »⁹⁵⁴. Il s'agit de changer l'image du département autant que de générer de l'activité et ainsi attirer de nouveaux habitants. Le maire de Nevers, qui siège également au conseil général, l'exprime d'ailleurs clairement dans les colonnes du *Monde* en juillet 1991 où il dit vouloir « s'appuyer sur la technopole pour créer les milliers d'emplois qui devraient permettre à l'agglomération nivernaise de passer d'ici à dix ans de 80 000 à 100 000 habitants »⁹⁵⁵.

« Béré n'était pas très chaud au départ. Je ne sais pas ce qui a fini par le convaincre. Ce qui est sûr c'est qu'il y a passé énormément de temps. Il voulait faire venir des financements et puis il considérait que cela pourrait changer l'image du territoire (...) Il a fallu faire venir des techniciens, obtenir en parallèle l'accord des différentes fédérations pour que le circuit puisse effectivement accueillir la F1. Ce n'était pas gagné. Il a fallu déshabiller le Castelet et surtout trouver beaucoup d'argent. Une partie a été apporté par le département, une petite par la région... pas énormément car elle était à droite... et puis la plus grosse par l'Etat. Béré avait

⁹⁴⁸ « La liste de rassemblement des forces de gauche et de progrès à Nevers », *Le Journal du Centre*, 27 février 1989.

⁹⁴⁹ Entretien 7 novembre 2019 avec Didier Boulaud : *op. cit.*

⁹⁵⁰ Profession de foi du candidat lors des élections municipales de 1989.

⁹⁵¹ « Le groupe Bernard Tapie prend le contrôle des fixations de ski Look », *Le Monde*, 29 juillet 1983.

⁹⁵² « Magny-Cours, circuit à vendre », *Le Monde*, 2 juin 1986.

⁹⁵³ *Ibid.*

⁹⁵⁴ « Magny-Cours met la Nièvre en première ligne », *Le Monde*, 7 juillet 1991.

⁹⁵⁵ *Ibid.*

l'avantage d'être ministre des Finances donc cela aide toujours un peu. Il avait aussi un collaborateur au ministère qui passait les deux tiers de son temps sur le dossier. »⁹⁵⁶

Si, au conseil général, la droite et les communistes s'opposent au projet, considéré comme dispendieux⁹⁵⁷, celui-ci finit par avancer. Pierre Bérégovoy parvient à convaincre ses collègues du gouvernement de subventionner largement des travaux dont le coût avoisine finalement les 300 millions de francs (soit 72,5 millions d'euros de 2021). Le département en investit 90 millions, soit près de 10 % de son budget total. La ville de Nevers s'engage quant-à-elle à supporter une partie du fonctionnement⁹⁵⁸. Le reste de l'investissement est apporté par l'Etat via le *Fonds interministériel d'aménagement du territoire* (FIAT) (115 millions de francs), le ministère de l'Agriculture (10 millions) et celui de l'Équipement qui prend en charge l'élargissement de la RN7. A cela s'ajoute 20 millions de francs de la *Caisse des dépôts et Consignations* ainsi que 50 millions apportés par des partenaires privés dont *Bouygues*, *Peugeot*, *Renault*, *Michelin* ou *Elf*⁹⁵⁹. Une *Société d'économie mixte* (SEM), ayant pour actionnaire principal le département⁹⁶⁰, est par ailleurs chargée de la viabilisation d'une zone industrielle attenante destinée à des entreprises de l'automobile et sur laquelle le constructeur et ancien pilote, Guy Ligier, un proche de François Mitterrand associé au projet depuis les débuts⁹⁶¹, accepte d'installer son écurie et une partie de ses ateliers. Le premier Grand Prix est finalement organisé sur le circuit de Nevers-Magny-Cours en 1991 contribuant pour un temps à la renommée du territoire (*Figure 9*).

À Montluçon, le projet du centre culturel *Athanor* s'inscrit dans la même logique (*Figure 10*). « Son nom est à lui tout seul un symbole », peut-on lire aujourd'hui sur son site internet : « *Athanor* tient son nom du petit fourneau qu'utilisaient les alchimistes pour transformer le plomb en or »⁹⁶². Imaginé par Pierre Goldberg à l'occasion de son premier mandat pour « redorer l'image de [sa] ville » et « raccourcir le chemin entre la culture et les Montluçonnais »⁹⁶³, celui-ci donne lieu, en conseil municipal et dans la population, à de nombreux échanges et de vifs débats (Goldberg 2006). Malgré les critiques formulées par la droite et les socialistes qui dénoncent le coût de l'opération, les travaux démarrent en février 1983 sur des terrains laissés vacants par le départ des usines *Saint-*

⁹⁵⁶ Entretien 28 novembre 2019 avec Didier Boulaud : *op. cit.*

⁹⁵⁷ Entretien réalisé 14 juin 2021 avec Marcel Charmant : *op. cit.*

⁹⁵⁸ Entretien 28 novembre 2019 avec Didier Boulaud : *op. cit.*

⁹⁵⁹ « Magny-Cours met la Nièvre en première ligne », *Le Monde*, 7 juillet 1991.

⁹⁶⁰ Initialement, celle-ci ne compte aucun actionnaire privé. La situation évoluera plus tard, en 2011, avec une prise de participation de Guy Ligier via la société *Grand-Duché Invest* à hauteur de 33,44 %.

⁹⁶¹ « M. Mitterrand inaugure le circuit automobile de Magny-Cours », *Le Monde*, 20 novembre 1988.

⁹⁶² Site Athanor

⁹⁶³ *Le Monde*

Jacques, acquis à peu de frais par la municipalité peu avant le début des travaux⁹⁶⁴. Conçu et réalisé par Jean-Paul Foulet, un architecte originaire du territoire, l'ensemble, est inauguré en janvier 1985. Il comprend à l'origine deux salles « modulables » et « polyvalentes » équipées pour toutes sortes d'activités de 3800 et 700 mètres carrés. Dans un livre-enquête du journaliste René Ballet, publié en 1988, Jean-Paul Foulet rapporte qu'il a fallu « inventer un outil à tout faire » ce qui l'a conduit, par exemple, à concevoir « un sol pouvant supporter des camions exposés mais assez souple pour des joueurs de tennis ». La ville finance à elle-seule 90 % des travaux alors estimés à 80 millions de francs (23 millions d'euros de 2021). La municipalité est donc propriétaire du lieu. Le Conseil régional d'Auvergne, grâce à l'intermédiaire d'André Lajoinie^{965/966}, le Ministère de la Culture et le Conseil général de l'Allier, où siège Pierre Goldberg depuis plusieurs années, apportent une contribution modeste car ils financent déjà, parallèlement, un autre projet à vocation culturelle sur le territoire : celui du théâtre des Îlets qui a vocation à devenir un centre dramatique national. Un projet original dans une ville de taille moyenne qui bénéficie alors du soutien de Jack Lang, à la tête du ministère de la Culture, en dépit de « la concurrence de la ville de Clermont-Ferrand, qui ne voit pas d'un très bon œil [cette] démarche, et dont le maire, aussi ministre du Logement, dispose de leviers à Paris » (Goldberg 2007).



Figure 10. Le centre culturel Athanor (2018). © Achille Warnant

⁹⁶⁴ Entretien le 25 septembre 2018 avec Pierre Goldberg : *op. cit.*

⁹⁶⁵ André Lajoinie, proche de Pierre Goldberg, est alors un député communiste influent. Entre 1978 et 1988 il siège au conseil régional et aide ainsi la mairie de Montluçon à obtenir des financements pour différents projets dont le théâtre des Îlets.

⁹⁶⁶ Entretien le 25 septembre 2018 avec Pierre Goldberg : *op. cit.*

La culture est donc au centre des deux projets. Cependant, à la différence du théâtre des Îlets, le centre culturel *Athanor* a aussi une vocation économique affirmée via « l'organisation de congrès et de salons »⁹⁶⁷. Brigitte Paulet, rentrée à *Athanor* en 1985 en tant que responsable administrative et financière, avant d'en assurer la direction en 1986, rapporte, ainsi, qu'il s'agit, dès le départ, d'« un lieu vivant tourné vers l'événementiel et le spectacle », un centre qui « donne la part belle aux rendez-vous culturels et à la variété » mais aussi « à des activités économiques telles que des congrès nationaux, des salons, des forums, des colloques, des conférences... »⁹⁶⁸. *Athanor* est donc autant « un lieu d'animation culturelle qu'économique »⁹⁶⁹ ayant vocation à rayonner « largement autour de la ville »⁹⁷⁰ afin de faire évoluer positivement l'image du territoire abimée par les fermetures d'usines à répétition depuis les années 1960 et le conflit récent chez *Dunlop*. Le lieu se veut aussi un outil à la disposition des associations et des entreprises locales. En 1989, la structure qui gère le lieu revendique, ainsi, 15 000 adhérents pour la saison. Un chiffre qui dépasse « le potentiel de [l']agglomération et confirme [son] rayonnement interrégional, marqué par l'adhésion de nombreux comités d'entreprise » se félicite alors la directrice du lieu⁹⁷¹. Des représentants de la CCI sont d'ailleurs membres de son comité de gestion⁹⁷². « Nous voulions désenclaver la ville aussi bien culturellement que géographiquement, raconte Pierre Goldberg, mais le désenclavement n'est pas une fin en soi »⁹⁷³. *Athanor* est ainsi considéré plus largement comme un levier utile à la redynamisation du territoire. Certains dénonceront, d'ailleurs, à l'époque, « la tentation de faire de plus en plus de manifestations économiques rentables, au détriment de la qualité et de la création » dans un espace largement surdimensionné⁹⁷⁴ : l'ensemble ayant été conçu pour une ville de 60 000 habitants et une agglomération de 90 000⁹⁷⁵. En cette fin des années 1980, alors que le bulletin municipal consacre un dossier au « vent du deuxième souffle » qui toucherait le territoire, avec l'arrivée récente de *Pascal Textile* (30 salariés), de *Pharmachimie* (16 salariés), d'ALM (40 salariés) et la création par la municipalité d'une *société d'économie mixte* (SEM), en association avec la CCI, la *Caisse d'Épargne*, la *Caisse des Dépôts et de Consignations* et une trentaine d'entreprises locales, destinée à « vendre » Montluçon, *Athanor* est présenté comme un symbole du changement à l'œuvre : la

⁹⁶⁷ « L'alambic culturel à Montluçon », *Le Monde*, 27 janvier 1986.

⁹⁶⁸ « Le Centre Athanor, palais des congrès et de la culture de Montluçon, fête ses 30 ans en 2015 ! », *Le Journal de l'Éco*, 16 janvier 2015

⁹⁶⁹ *Ibid.*

⁹⁷⁰ « L'alambic culturel à Montluçon », *Le Monde*, 27 janvier 1986.

⁹⁷¹ « Malgré les difficultés financières, Montluçon partie sur la culture », *Le Monde*, 11 novembre 1990.

⁹⁷² Entretien le 25 septembre 2018 avec Pierre Goldberg : *op. cit.*

⁹⁷³ *Ibid.*

⁹⁷⁴ « Malgré les difficultés financières, Montluçon partie sur la culture », *Le Monde*, 11 novembre 1990.

⁹⁷⁵ *Ibid.*

municipalité espérant, ainsi, pouvoir regagner de la population afin de refaire de Montluçon une ville de « 50 000 habitants »⁹⁷⁶.

Les cas du circuit de Magny-Cours à proximité de Nevers et du centre culturel *Athamor* à Montluçon ne résument pas à eux-seuls l'action des pouvoirs publics locaux dans les deux villes. Ils permettent cependant d'éclairer la manière avec laquelle socialistes et communistes se saisissent alors des « grands projets » pour lutter contre les dimensions concrètes et symboliques de la décroissance urbaine. Contre le « saupoudrage » ces derniers cherchent à concentrer leurs moyens sur des projets à dimension nationale voire internationale avec pour objectif de changer l'image de leur territoire, d'attirer des entreprises depuis l'extérieur et de regagner des habitants. Dans le sillage de la décentralisation, les élus locaux rompent progressivement avec une vision strictement étatiste du développement économique⁹⁷⁷, pourtant largement dominante à gauche au début des années 1980 (Béal & al. 2020), en se tournant vers d'autres acteurs comme la région, le département ou des entreprises privées. Ce « tournant entrepreneurial », qui favorise les élus présents à différents niveaux du pouvoir institutionnel, est encore limité. Il suffit néanmoins à relancer le mythe d'un retour rapide à la croissance après une période d'incertitude alimentée par l'incapacité de la gauche au pouvoir à « changer la ville » aussi rapidement qu'elle ne s'y était engagée en 1981. Il ouvre surtout la voie, sous l'effet conjoint de l'approfondissement de la décentralisation et de la construction européenne, à une évolution plus profonde de l'action publique locale, dans les années 1990, au moment où l'« attractivité » et la « compétitivité » deviennent les principaux mots d'ordre de l'aménagement du territoire (Demazière 2008).

II. Les villes moyennes à l'heure européenne : l'attractivité et la compétitivité contre la décroissance urbaine ?

Après avoir montré comment le regard des élus locaux vis-à-vis de l'État a évolué suite à l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, conduisant à un « tournant entrepreneurial » dans une partie des villes moyennes, je reviendrai sur la manière avec laquelle la figure du « maire entrepreneur » s'est imposée, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, comme une figure dominante de

⁹⁷⁶ Bulletin municipal n° 97 daté de juin 1989.

⁹⁷⁷ L'État reste cependant très présent par endroit, comme à Nevers grâce aux interventions de Pierre Bérégovoy et de François Mitterrand. Cette intervention est donc rendue possible par le fait que les deux hommes soient positionnés à différentes échelles de la décision politique. Autrement, il est peu probable que l'État ait accepté de financer un tel projet.

l'action publique locale. À cette fin, je montrerai comment l'attractivité et la compétitivité se sont imposées comme des objectifs prioritaires de l'aménagement du territoire aux dépens d'objectifs plus anciens comme l'égalité ou l'équité. Il s'agira de comprendre le rôle qu'a pu jouer la construction européenne dans cette mise à l'agenda mais aussi de montrer comment ces mots d'ordre ont été appropriés localement. Ces impératifs « venus d'en haut », loin d'être rejetés, sont en effet rapidement intériorisés à l'échelle municipale, y compris dans des villes moyennes en décroissance urbaine à l'image de Montluçon, Nevers ou Vierzon. On verra comment la forte poussée de la droite aux élections locales, à partir des années 1990, accélère ce mouvement en véhiculant l'idée que le « chacun pour soi territorial » peut être bénéfique à condition de s'en donner les moyens. Je reviendrai à cette occasion sur les effets de la « révolution intercommunale » à partir des cas de Montluçon, Nevers et Vierzon, en soulignant ce qu'elle change dans ces trois territoires et, de manière plus large, dans les villes moyennes confrontées à des dynamiques économiques et démographiques récessives. Comme la précédente, cette partie repose principalement sur des entretiens semi-directifs conduits auprès d'acteurs locaux (élus, associatifs, entrepreneurs), des archives issues de la presse locale et nationale, de nombreux travaux universitaires et des données du recensement. Elle entend aider à comprendre pourquoi, dans des territoires qui continuent de perdre des habitants, les élus locaux conservent l'espoir, au cours de ces années 1990-2000, d'un retour rapide à la croissance alors même que l'État-providence semble de plus en plus fragilisé et que rien n'indique alors que la situation démographique ne soit amenée à évoluer dans les prochaines années.

A. Attractivité et compétitivité : un « combat » à tous les étages ?

Deux changements conjoints caractérisent le début des années 1990. Au plan intérieur, d'abord, on observe une évolution du rapport État-collectivité sous l'effet de l'approfondissement de la décentralisation. Le *Comité interministériel d'aménagement du territoire* (CIAT) du 23 juillet 1992, présidé par Pierre Bérégovoy, donne ainsi naissance aux contrats d'objectifs. Ces contrats doivent « favoriser la concentration des moyens » autour de « quelques priorités » et permettre « une plus grande sélectivité de leur contenu » (Buron 1993). Les collectivités locales bénéficient en outre, depuis les premières lois de décentralisation, de moyens financiers supplémentaires. De 1982 à 1990, leurs dépenses globales ont connu une croissance moyenne de 3,1 % par an en volume⁹⁷⁸.

⁹⁷⁸ Direction général des collectivités locales (DGCL).

Les causes en sont, d'une part, l'attribution de nouvelles recettes fiscales destinées à financer les transferts de compétences et, d'autre part, l'évolution des bases d'imposition et l'augmentation de la pression fiscale⁹⁷⁹. Au plan européen, la réforme des fonds structurels de 1989 introduit de nouveaux principes d'action : l'intégration, le partenariat, la subsidiarité, la programmation pluriannuelle et l'additionnalité (Balme & Jouve 1995). Cette réforme se traduit également par le doublement des sommes allouées dans le cadre de ces fonds structurels, entre 1989 et 1993, illustrant alors la montée en puissance de l'*Union européenne* (UE). En 1992, les États européens signataires du traité de Maastricht se sont par ailleurs engagés à respecter des critères de convergences, renforcés par le traité d'Amsterdam de 1997 (Gilbert et al. 2009), pour intégrer l'*Union économique et monétaire* (UEM) : le déficit annuel des administrations publiques est limité à 3 % du PIB et la dette publique à 60 % (Passavant-Guion 2017). Ce cadre, qui « entre en contradiction très nette avec la conception extensive de l'autonomie locale qui avait été inscrite dans l'ordre institutionnel avec la décentralisation du début des années 1980 » (Le Lidec 2020), conduit l'État à encadrer davantage les finances des collectivités locales (Chouraqui 2020) et à repenser sa politique d'aménagement du territoire. Cette régulation passe par la mise en place d'appels à projet et la concentration des moyens en quelques points focaux accentuant encore davantage la logique du « chacun pour soi territorial » ouverte par la décentralisation (Ozouf-Marignier 2022). L'objectif d'une réduction des disparités entre régions reste d'actualité mais les pouvoirs publics espèrent désormais que « l'excellence des uns » suffira « par ruissellement » à contribuer « au développement des autres » (Cordobès 2017).

Nouveaux mots d'ordre, nouvelles institutions, nouveau cadre réglementaire

La construction européenne et l'approfondissement de la décentralisation provoquent ainsi, au cours des années 1990, un repositionnement du pouvoir central. L'État devient « incitateur » et « régulateur » plutôt qu'« ordonnateur » et « acteur économique direct » tandis que la logique du « projet » se substitue à celle du « guichet » (Baudelle 2008). C'est dans ce contexte que l'on a vu émerger d'un côté, de nouveaux mots d'ordre dans les politiques d'aménagement du territoire, dont l'attractivité et la compétitivité, et d'un autre, un cadre institutionnel et réglementaire rénové.

Un rapport du *Commissariat général au Plan* (CGP), *Investir en France : un espace attractif*, fait ainsi mention des premières préoccupations de l'État en la matière dès 1992 : attractivité et compétitivité

⁹⁷⁹ Rappelons que, depuis 1981, les communes et les départements sont libres de voter un taux différencié sur chaque taxe. À partir de 1989, les régions peuvent également faire de même.

étant ici associées (Houiller-Guibert 2019). Il faut attendre, toutefois, la publication du *Schéma de développement de l'espace communautaire* (SDEC) en 1999⁹⁸⁰, largement inspiré par la France (Bujadoux 2015), puis les conclusions des conseils européens de Lisbonne-Göteborg en 2000 et 2001 qui promeuvent « plus d'emplois dans une Europe attractive et innovante »⁹⁸¹ pour que ces objectifs soient pleinement valorisés. Ces textes associent, pour la première fois dans une même stratégie, « compétitivité des entreprises, attractivité du territoire, emploi et cohésion sociale » (Albertini 2006). Au côté des politiques de cohésion, de coopération territoriale et d'emploi, « la compétitivité devient le troisième pilier de la politique régionale et la gouvernance urbaine et territoriale est l'instrument qui doit déployer cette pratique » (Houiller-Guibert 2019). Certes, « le développement des régions en retard reste prioritaire » via l'objectif de convergence, prévu pour l'attribution des fonds européens, mais « il ne concerne que les régions les plus pauvres » : « La compétitivité de la politique communautaire [mettant] un frein à la conception solidaire d'un développement équilibré du territoire » (Leroy 2017). Jean-Louis Guigou (2008), directeur de la DATAR de 1997 à 2002, explique à ce sujet que si « la pensée – et même l'idéologie – égalitariste et distributive » a longtemps dominée, le temps est dorénavant à « la prise en compte des aspects économiques des territoires » avec l'idée que « des territoires bien aménagés et bien gérés » constituent « un atout dans la concurrence économique internationale ». Il justifie cette évolution par « des évidences mondiales et même européennes » (Guigou 2008)⁹⁸². Autrement dit, davantage qu'un choix, il s'agit d'une adaptation « pragmatique », selon ses promoteurs, aux nouvelles dynamiques économiques qu'il ne s'agit plus de faire évoluer mais d'encadrer, voire d'accompagner. Cette période marque ainsi une profonde évolution par rapport à la précédente qui a vu la gauche l'emporter sur la promesse d'une rupture radicale et d'une régulation plus grande du système économique.

Dans ce cadre, la décentralisation et l'eupéanisation incitent progressivement les élus locaux à promouvoir des stratégies de développement différenciées, à partir d'une vision localisée, faisant de la compétition pour attirer des investissements publics et privés ainsi que des populations favorisées l'un des leviers de l'action publique (Le Galès 1995). Si elle se fait « au prix d'un accroissement continu des dépenses locales » et d'un creusement des inégalités territoriales (Estèbe 2015), en dépit de mécanismes de péréquation (Gilbert & Guengant 2004), elle n'est étrangement pas synonyme pour les pouvoirs publics d'un abandon des territoires les moins dynamiques comme l'explique, en 2008, l'un des promoteurs de ce tournant :

⁹⁸⁰ Ce document a vocation à orienter la politique territoriale de l'Union européenne. Il n'a pas de portée juridique mais en tant que cadre commun de référence il inspire de nombreux projets en Europe.

⁹⁸¹ Déclarations du conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 sur l'économie de la connaissance et du conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001 sur le développement durable dans la stratégie de l'Union européenne.

⁹⁸² Patrick Le Lidec suggère cependant que « la globalisation et l'eupéanisation n'opèrent que comme des causes permissives (via des processus d'émulation normative et d'imitation compétitive) et non comme des causes productives » de ce mouvement.

« La compétitivité des territoires, c'est donner à chaque territoire sa chance. Et il y a autant d'intérêt à faciliter l'implantation de nouvelles familles dans le Massif central et à faire en sorte qu'elles y vivent bien, qu'à faire en sorte que l'Ile-de-France ait de grandes zones d'affaires internationales qui fassent venir des sièges mondiaux. Ce sont des compétitivités complètement différentes, chacun a droit à sa compétitivité propre »⁹⁸³.

La théorie des avantages comparatifs, introduite en 1817 par l'économiste britannique David Ricardo dans son ouvrage *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, est ici remise au goût du jour. En mettant en concurrence des territoires les uns avec les autres, les pouvoirs publics espèrent les stimuler afin que chacun puisse tirer profit de ce système de développement, via notamment des jeux de complémentarités et de réciprocités. La recherche de compétitivité et d'attractivité, dans une logique conjointe de polarisation et de mise en réseaux, doit permettre à certains territoires de dégager des gains de production dont les fruits pourraient être ensuite redistribués à l'ensemble du pays. Une telle évolution, traduit, d'après Martin Vanier (2010), « le nouvel idéal d'un capitalisme mondialisé » qui ouvre « le champ inépuisable des bénéfices de la différenciation » en mettant, « partout » et « à toutes les échelles », les territoires « dans une situation de concurrence dite pure, où ils pourront faire valoir leurs avantages comparatifs, leurs spécificités, leurs capacités d'adaptation et de reconversion ». Si cette « norme concurrentielle interroge sur les chances des territoires historiquement affectés par le déclin industriel de s'inscrire avec succès dans le jeu de la "compétitivité territoriale" » (Taiclet 2009), les promoteurs de ce tournant estiment alors, à l'instar de Jean-Louis Guigou (2008) qu'« il n'y a pas de territoires condamnés, il n'y a que des territoires non connectés ».

Il résulte de ce qui précède une évolution du cadre institutionnel et réglementaire destiné à l'aménagement du territoire. La DATAR devient ainsi, en janvier 2006, la *Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires* (DIACT) avant de retrouver son sigle originel, en décembre 2009, avec une signification renouvelée : la *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*. Ces changements de noms n'interviennent pas au hasard. Ils procèdent en réalité de réflexions profondes et anciennes comme en témoigne une lettre de Jean-Pierre Duport⁹⁸⁴ datée de 2002, rapportée par Pierre Mirabaud (2008), dans laquelle on lit, notamment, que les trois principales fonctions de l'aménagement du territoire sont l'« anticipation », la « compétitivité » et la « solidarité ». En 2005, la DATAR lancera d'ailleurs un groupe de réflexion sur ses sujets⁹⁸⁵. Au-

⁹⁸³ Cette citation est tirée d'un texte de Pierre Mirabaud, premier directeur de la DIACT (ex-DATAR), la *Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires*, publié en 2008 à l'issue d'un colloque consacré à l'aménagement du territoire organisé à Cerisy-la-Salle.

⁹⁸⁴ Jean-Pierre Duport fut délégué général à la DATAR dans les années 1980.

⁹⁸⁵ Compte rendu de l'audition de Pierre Mirabaud, le 26 janvier 2005, dans le cadre de la délégation à l'aménagement et du développement durable du territoire de l'Assemblée nationale.

delà de l'évolution sémantique, cette institution, souvent considérée comme « le bras armé » de l'État en matière d'aménagement du territoire⁹⁸⁶, hérite surtout de nouvelles missions dont l'accompagnement des mutations économiques et de nouvelles modalités d'action⁹⁸⁷ : la logique partenariale devenant la norme. Dorénavant, la DATAR n'a plus la capacité de tracer « toute seule sur une carte les grandes infrastructures nationales » (Mirabaud 2008) mais elle joue peu à peu un autre rôle : celui d'un chef d'orchestre d'une « gouvernance multiniveaux » en lien avec la Commission européenne, les ministères et les collectivités locales. Elle s'appuie pour se faire sur le développement d'une logique d'appels à projet : « des procédures directement issues de la rencontre entre les dynamiques territorialisées de développement économique (négociation public-privé de projets territorialisés de développement économique) et la volonté de l'Union européenne (...) d'orienter prioritairement ses nouvelles politiques régionales et ses fonds vers la "stratégie de Lisbonne" (...) » (Massardier 2011).

De manière concrète, la DATAR, puis de la DIACT, s'orientent vers de nouveaux projets : pôles de compétitivité, mais aussi pôles d'excellence rurale, ainsi que les politiques de coopération métropolitaine, qui contribuent à relativiser la dimension « rurale » à laquelle on a longtemps résumé son action (Albertini 2006). Parmi ces projets, la labellisation de pôles de compétitivité⁹⁸⁸ engagée en 2004 (*Figure 11*) est celle qui concentre le plus de moyens, avec un budget global de 1,5 milliards d'euros⁹⁸⁹ sur trois ans (Demazière 2008)⁹⁹⁰, mais aussi celle qui incarne certainement le mieux l'intégration de nouveaux mots d'ordre dans l'aménagement du territoire⁹⁹¹. Héritiers des *Systèmes productifs locaux* (SPL) mis en place par la DATAR à la fin des années 1990, eux-mêmes inspirés du modèle des districts industriels italiens⁹⁹², les pôles de compétitivité associent entreprises, centres de formation et unités de recherche sur des territoires bien identifiés et sur des thématiques ciblées⁹⁹³ (Bouba-Olga 2012). Ils doivent aider à lutter contre les délocalisations et à accroître la compétitivité de la France⁹⁹⁴ « en confortant l'ancrage des capacités industrielles existantes » et « en attirant de nouvelles capacités de production » (Albertini 2006). Si des villes

⁹⁸⁶ L'expression est très régulièrement utilisée dans la presse spécialisée ou dans des rapports parlementaires.

⁹⁸⁷ Voir la réponse publiée au *Journal Officiel* (JO) le 20 mars 2007 du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire à une question du député PCF André Chassaigne sur les missions de la DIACT.

⁹⁸⁸ En 2005, 67 sont ainsi labellisés dans toute la France pour 105 candidatures reçues. Ils seront 71 en 2010.

⁹⁸⁹ Dont 300 millions d'euros d'exonérations fiscales et sociales ; 400 millions de financements des agences publiques de recherche et d'innovation ; 700 millions reposant sur des « fonds de privatisation ».

⁹⁹⁰ Il s'agit uniquement des financements affectés à la première phase du projet entre 2006 et 2008.

⁹⁹¹ Pierre Mirabaud est revenu en 2008 sur la genèse du projet : « Un colloque organisé début 2001 avec l'OCDE et la Caisse des dépôts a été l'occasion de souligner l'intérêt de ces clusters en matière de développement économique. Suite à ce colloque, un livre blanc sur l'industrie française a été finalisé en juin 2004, et au mois de septembre suivant un CIACT lançait les pôles, suivant la méthode de l'appel à projets. »

⁹⁹² Forme de concentration des PME-PMI par secteur dans des zones géographiques bien déterminées.

⁹⁹³ Présentation des pôles de compétitivité sur le site entreprise.gouv.fr.

⁹⁹⁴ « 67 pôles de compétitivité pour dessiner une nouvelle France industrielle », *Le Monde*, 12 juillet 2005.

petites et moyennes à l'image de Loos-en-Gohelle (Nord-Pas-de-Calais), Épinal (Vosges) ou Lannion (Côtes-d'Armor) bénéficient de cette politique, celle-ci profite avant tout à des grandes agglomérations urbaines. Elle traduit, en outre, une transformation plus générale de l'action publique désormais tournée vers le développement local alors que les collectivités territoriales sont amenées à jouer un rôle de plus en plus important.

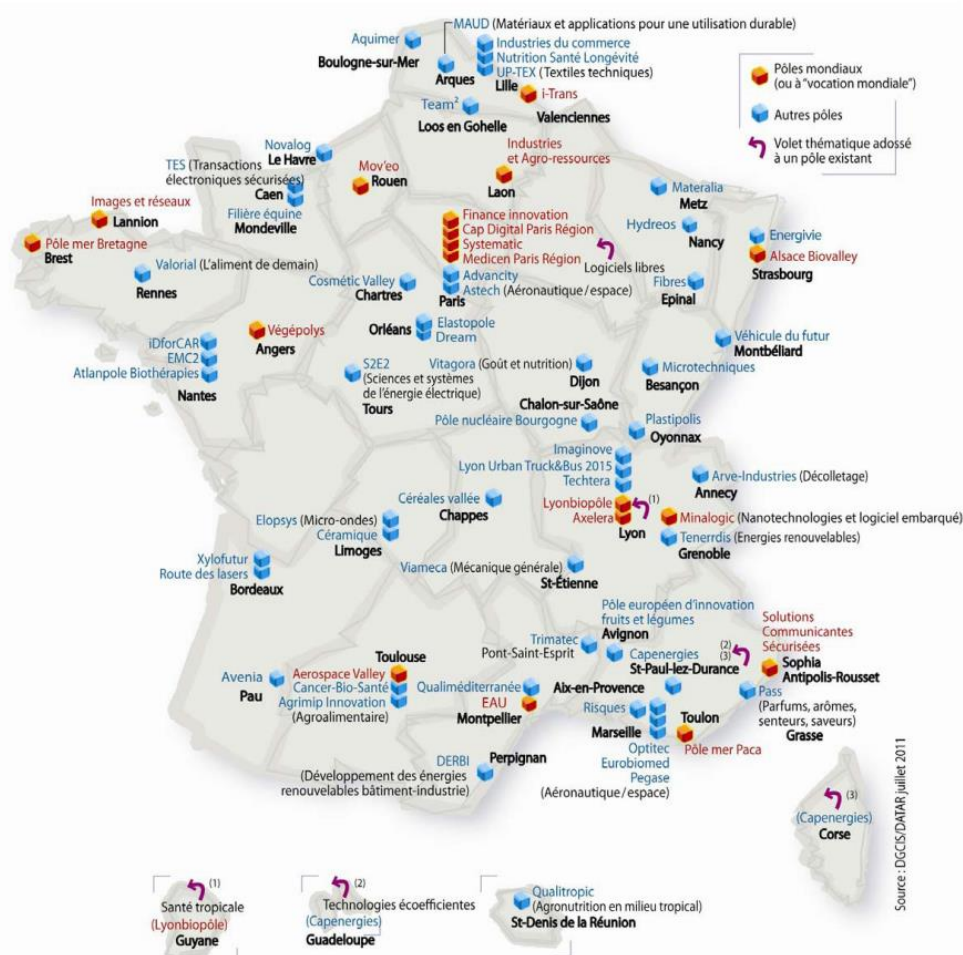


Figure 11. Liste des 71 pôles de compétitivité labellisés en 2010. © DATAR

Cette évolution institutionnelle qui illustre la circulation croissante des conceptions et des méthodes entre les aménageurs français et leurs collègues européens (Baudelle 2008), s'accompagne, par ailleurs, d'une évolution réglementaire, à laquelle est étroitement associée la jeune *Fédération des maires des villes moyennes* (FMVM)⁹⁹⁵, à travers l'adoption, dans les années 1990 et 2000, de trois grandes réformes régissant la vie des collectivités locales :

- La loi *relative à l'administration territoriale de la République* (ATR), dite « loi Joxe », de février 1992, qui va mettre en place deux formules nouvelles de coopération intercommunale : les

⁹⁹⁵ Fondée en 1988, cette association participe au débat via la production de rapports ou l'organisation de colloques.

communautés de communes (CC) et les *communautés de villes* (CV). Ces structures pourront disposer d'une fiscalité propre et auront des compétences obligatoires ;

- La *loi d'orientation et d'aménagement du territoire* (LOADT) de février 1995, dite « loi Pasqua », complétée, malgré le changement de majorité, en juin 1999 par la *loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire* (LOADDT), dite « loi Voynet », qui va consacrer la notion de « pays » dans la perspective d'une meilleure organisation du territoire local en s'affranchissant si besoin des structures administratives classiques ;
- la *loi relative au renforcement et la simplification de la coopération intercommunale* de 1999, dite « loi Chevènement », qui réorganise la pyramide des structures intercommunales en supprimant les communautés de ville ainsi que les districts, en instaurant les *communautés d'agglomérations* (CA) pour les zones urbaines d'au moins 50 000 habitants, et en portant le seuil minimal de population pour les *communautés urbaines* (CU) à au moins 500 000 habitants.

Alors que « la cohérence territoriale des collectivités locales classiques perd de sa validité » (Massardier 2011), ces lois entendent davantage prendre en considération « les nouvelles échelles du territoire » (Guigou 2008). Les bassins de vie pour les intercommunalités et les bassins d'emploi pour « les pays » apparaissent ainsi comme de bons compromis entre la prise en compte de la réalité vécue des habitants et l'intérêt de mettre en commun des moyens, en forgeant des alliances locales, pour faire face plus efficacement à la mise en concurrence des territoires.

Un contexte politique local favorable à l'émergence de ces nouveaux mots d'ordre d'action publique

Au plan local, ces multiples évolutions s'accompagnent d'une forte poussée de la droite aux élections municipales entre le milieu des années 1990 et le début des années 2000. Les 11 et 18 juin 1995, au lendemain de l'élection de Jacques Chirac à la présidence de la République, le *Front national* (FN), sorti victorieux à Toulon (Var) et Orange (Vaucluse), s'installe ainsi dans le paysage politique⁹⁹⁶ tandis que la droite conforte ses positions. Les socialistes ont beau clamer, dans les colonnes de *Vendredi*, l'hebdomadaire du parti, avoir remporté « une belle victoire »⁹⁹⁷, ces derniers perdent de nombreuses municipalités qu'ils détenaient jusqu'alors. C'est le cas, en particulier, dans les villes moyennes (*Figure 12*) où le PS voit lui échapper des communes récemment acquises comme Alès (Gard), Vesoul (Haute-Saône) ou Verdun (Meuse) mais aussi certains de ses bastions à l'image de Dreux (Eure-et-Loir), Bergerac (Dordogne) ou Millau (Aveyron). Le PCF enregistre

⁹⁹⁶ « 1995, année faste pour le Front national », *Le Monde*, 17 juin 1995.

⁹⁹⁷ « Une belle victoire assombrie par le FN », *Vendredi*, 23 juin 1995.

également des défaites symboliques à Saint-Quentin (Aisne), Bourges (Cher) ou Châlons-en-Champagne (Marne). Ainsi, considérée dans son ensemble, la gauche recule nettement au sein des villes de la catégorie passant de 69 municipalités sur 140 en 1989 (49,3 %) à 57 en 1995 (40,7 %) dont 50 pour le PS et 7 pour le PCF. Dans les villes moyennes, elle disparaît de la région parisienne et peine à maintenir des positions dans le nord et l'est de la France. On observe parallèlement une recomposition du rapport de force interne à la droite entre le RPR et l'UDF au bénéfice du premier. L'UDF passe de 27 à 20 villes moyennes, entre 1989 et 1995, alors que le RPR connaît une dynamique contraire passant, au sein de cette catégorie, de 44 à 62 municipalités. En 1989, le RPR, qui l'emporte à Marseille, seule des dix plus grandes villes à connaître une alternance, conquiert ainsi de nombreuses villes moyennes sur le PS comme Abbeville (Somme), Montereau-Fault-Yonne (Seine-et-Marne) ou Pamiers (Ariège) et sur l'UDF à l'image d'Alençon (Orne), de Dax (Landes) ou de Fontainebleau (Seine-et-Marne).

Alors que la gauche est revenue aux responsabilités à l'occasion des élections législatives anticipées de 1997, ouvrant la voie à une période de cohabitation au plan national, la droitisation du paysage politique local, engagé en 1995, se confirme lors des élections municipales de 2001 sur fond de « relocalisation » et d'« autonomisation » du scrutin (Dolez & Laurent 2002). Si la « gauche plurielle »⁹⁹⁸ remporte des victoires historiques à Paris et à Lyon, conquiert les conseils généraux de la Corse-du-Sud, de la Creuse, de l'Eure, de l'Isère et du Vaucluse, échouant seulement à conserver l'Allier, elle subit aussi des revers inattendus par leur nombre comme par leur variété. « C'est le cœur du dispositif chiraquien qui a été atteint, quand c'est notre influence qui s'est légèrement réduite », écrira au lendemain de l'élection celui qui occupe alors la fonction de premier Secrétaire du PS, François Hollande. La gauche recule en effet assez nettement en dehors des plus grandes agglomérations du pays : 39 villes de plus de 20 000 habitants passent de gauche à droite, 19 seulement faisant le chemin contraire. Sur 140 villes moyennes, la gauche qui recule sur tout le territoire n'en détient plus à l'issue du scrutin que 43 (30,7 %) contre 57 en 1995 (40,7 %) (*Figure 13*). Les socialistes perdent Lisieux (Calvados), Roanne (Loire) ou Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor), en raison de divisions internes, mais aussi Castres (Tarn), Bourg-en-Bresse (Ain) ou Quimper (Finistère) où la gauche partait pourtant rassemblée. La chute du PCF est encore plus marquée. Les communistes l'emportent à Arles (Bouches-du-Rhône) sur le PS mais perdent quelques-uns de leurs derniers bastions à l'image de Dieppe et Évreux, en Seine-Maritime⁹⁹⁹, ou de Tarbes dans les Hautes-Pyrénées¹⁰⁰⁰. À moins d'un an de la prochaine élection présidentielle, la division à gauche,

⁹⁹⁸ La gauche plurielle est le nom donné à une coalition regroupant le *Parti communiste français* (PCF), le *Parti socialiste* (PS), le *Parti radical de gauche* (PRG), le *Mouvement des citoyens* (MRC) et Les Verts.

⁹⁹⁹ Il est possible, à ce sujet, de se reporter à l'article de Michel Bussi intitulé « Les élections municipales et cantonales de 2001 en Haute-Normandie : entre permanence et alternances » publié dans la revue *Études Normandes* dans lequel il analyse l'échec du PCF dans la région à l'occasion des élections locales cette année-là.

¹⁰⁰⁰ Le PCF perd également Le Havre à proximité.

la forte mobilisation de la droite, sa jonction avec l'électorat d'extrême droite, les mauvais reports de l'extrême gauche et surtout l'ampleur de l'abstention, en particulier chez les jeunes et les classes populaires, expliquent probablement en partie l'échec de la gauche lors de ce scrutin¹⁰⁰¹.

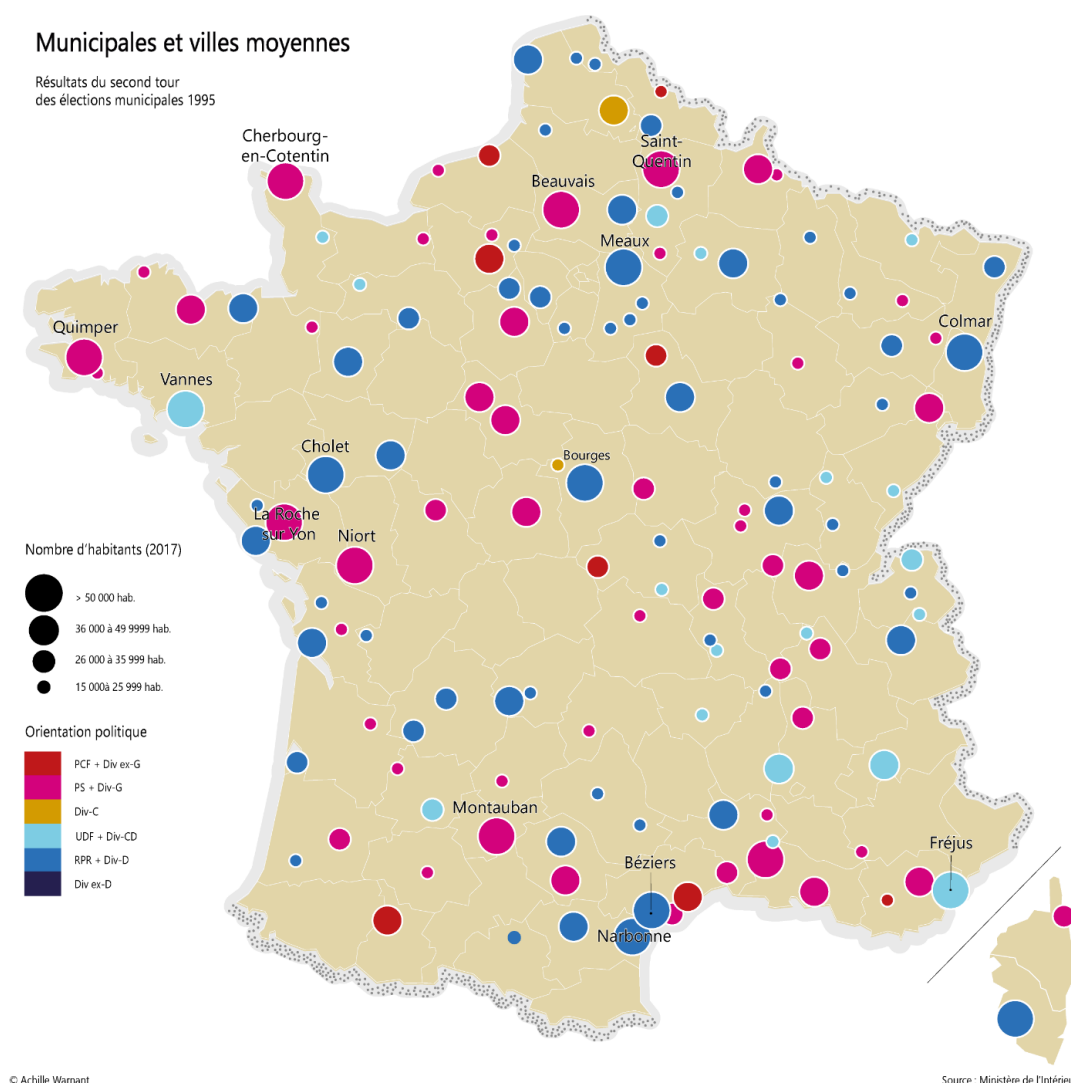


Figure 12. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 1995.

La banalisation et l'affirmation d'un discours « localiste » et « entrepreneurial », allant « au-delà-des-clivages-politiques » (Négrier 2001), sous l'effet notamment des nouvelles modalités de financements des collectivités locales et de l'émergence de nouveaux mots d'ordre dans l'aménagement du territoire, a également pu contribuer à mettre en difficulté la gauche lors de ces élections en confirmant, notamment, le lent mouvement de dépolitisation du scrutin débuté dans les années 1980. Ce phénomène semble en effet plus favorable à la droite dans la mesure où ses

¹⁰⁰¹ « Comprendre et répondre », *L'Hebdo des socialistes*, 23 mars 2001.

représentants ont toujours mis en avant la dimension locale des élections municipales et l'intérêt de travailler en étroite collaboration avec les entreprises privées et les chambres consulaires¹⁰⁰².

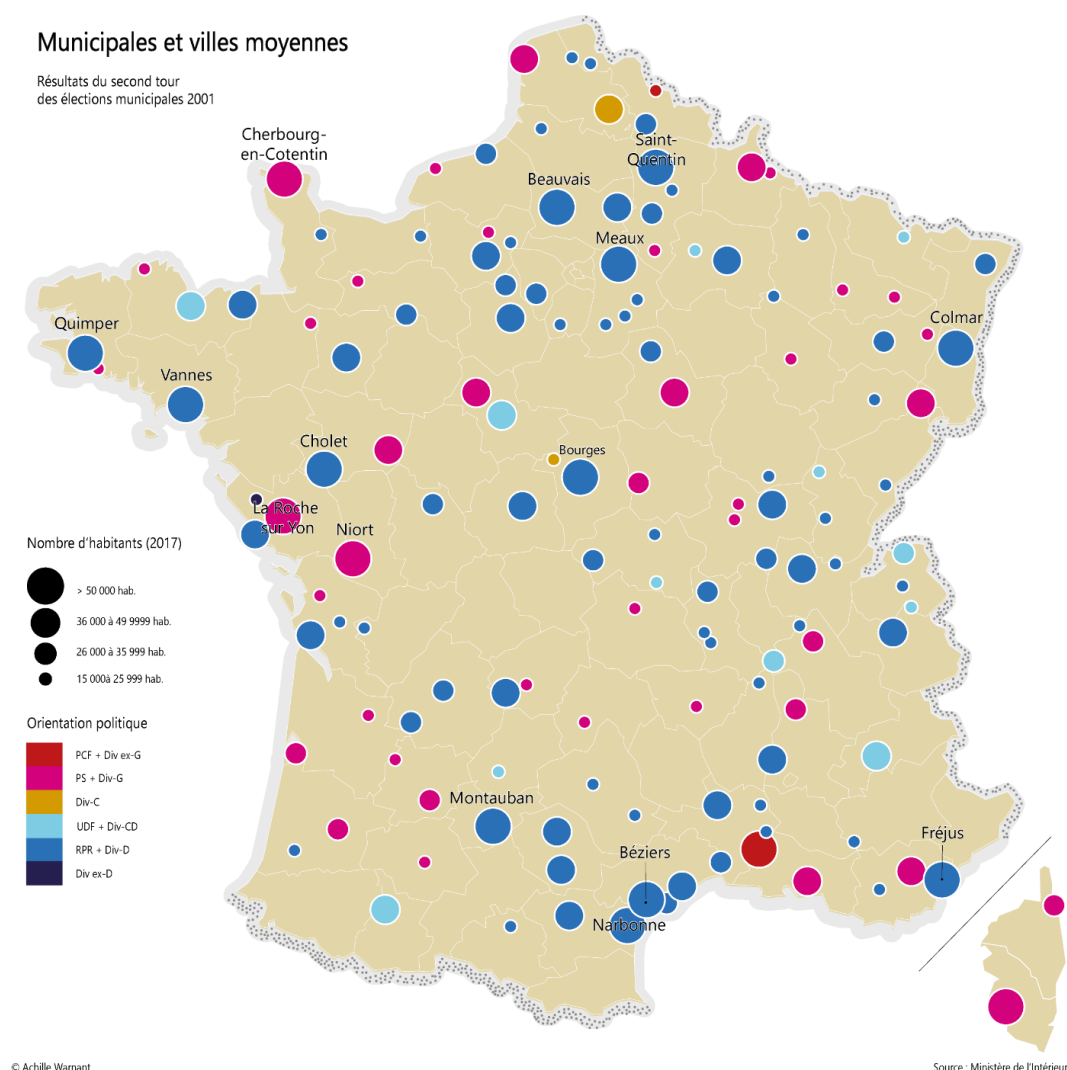


Figure 13. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 2001.

Des impératifs « venus d'en haut » intériorisés par les pouvoirs locaux : les exemples de Montluçon, Nevers et Vierzon

Les cas de Montluçon, Nevers et Vierzon illustrent bien l'appropriation de la compétitivité et de l'attractivité comme de nouveaux mots d'ordre de l'action publique par les pouvoirs locaux, y compris dans des territoires en décroissance urbaine. Des trois villes, Nevers est la seule à ne pas connaître d'alternance sur la période. En 1995 puis en 2001 la majorité socialiste est réélue sans

¹⁰⁰² Il arrive toutefois que ce discours profite aussi à la gauche. Le discours « localiste » permet ainsi de relativiser les clivages entre partenaires alors que le discours « entrepreneurial » permet d'élargir son électorat à de nouvelles franges de la population.

difficultés avec l'appui du PCF. La situation n'est pourtant plus tout à fait la même qu'en 1989. Après le suicide de Pierre Bérégovoy en 1993¹⁰⁰³ et le départ de François Mitterrand de l'Élysée en 1995 les socialistes perdent de précieux relais à la tête de l'État¹⁰⁰⁴. Didier Boulaud, qui prend la suite du premier à l'Assemblée nationale et à la mairie¹⁰⁰⁵, parvient toutefois à capitaliser sur l'héritage des deux hommes. Celui-ci met régulièrement en scène sa filiation avec l'ex-Premier ministre devenu après sa mort une figure consensuelle du paysage politique local¹⁰⁰⁶. Il le mentionne, par exemple, à cinq reprises dans sa profession de foi diffusée en 1995 et le cite à nouveau en 2001. Dans le quotidien *La Croix*, Daniel Rostein, l'un des principaux responsables de la droite locale, témoignera ainsi, en avril 2003, avoir le sentiment étrange de se « battre contre une ombre » depuis bientôt dix ans¹⁰⁰⁷. Cette histoire singulière permet en effet au PS de conserver un ancrage local important comme l'explique un ancien élu et militant socialiste : « A l'époque si tu voulais être conseiller municipal, il fallait être au PS (...). Le parti était très important ici. Il devait y avoir 200 ou 300 militants. (...) Au moment des élections nous étions assez sereins »¹⁰⁰⁸. La droite peine dans ce contexte à se faire entendre. Elle qui, depuis 1989, affirme que « le maire doit être un entrepreneur qui sache défendre son projet comme un produit »¹⁰⁰⁹, appelle à « vendre Nevers » en se rapprochant des chambres consulaires¹⁰¹⁰ et dit vouloir « dépenser moins pour dépenser mieux »¹⁰¹¹, conformément aux principes du *New Public Management* (Chouraqui 2021), est systématiquement tenue en échec. Elle progresse cependant¹⁰¹² sur fond d'accentuation des difficultés économiques et de la décroissance démographique¹⁰¹³ alors que la municipalité est confrontée, en raison de la réforme de la carte militaire, à la fermeture, à l'hiver 1999, de la Caserne Pittié qui comptait un millier d'hommes environ (Artioli 2017). La ville de Nevers doit par ailleurs achever les travaux du nouvel hôpital, engagés par Pierre Bérégovoy à la veille de son décès¹⁰¹⁴,

¹⁰⁰³ « 1993 : le suicide de Pierre Bérégovoy, la déroute de la gauche se transforme en drame », *Le Monde*, 7 décembre 2004.

¹⁰⁰⁴ Entretien 15 avril 2020 avec Didier Boulaud : *op. cit.*

¹⁰⁰⁵ À la mairie le choix se fait entre Marcel Charmant et Didier Boulaud après le refus du premier adjoint et proche de François Mitterrand, Jean-Pierre Harris. Didier Boulaud est finalement désigné après avoir bénéficié notamment du soutien des élus PCF.

¹⁰⁰⁶ L'ancien maire de Nevers n'a, en effet, pas toujours fait l'unanimité alors qu'il était aux commandes de la ville. Les circonstances de son décès cependant font rapidement taire la critique du bilan. Le consensus autour de sa personne se fait d'autant plus facilement, au fil des ans, que, pour les opposants aux socialistes, faire de Pierre Bérégovoy un « grand maire de Nevers » permet de viser ses successeurs.

¹⁰⁰⁷ « L'homme toujours ému de Nevers à Pierre Bérégovoy », *La Croix*, 30 avril 2004.

¹⁰⁰⁸ Entretien le 6 avril 2020 avec Patrick Colledani : conducteur de travaux de profession, conseiller municipal (PS) à Nevers de 2006 à 2008 et secrétaire de section (PS) au début des années 2000, il fut également candidat en 2020 sur la liste (DVG) *Nevers écologique et solidaire*.

¹⁰⁰⁹ « Pierre Bérégovoy est affaibli à Paris et peu disponible à Nevers », *Le Journal du Centre*, 1^{er} mars 1989.

¹⁰¹⁰ « Daniel Rostein : "Je m'engage à créer 150 emplois par an" », *Le Journal du Centre*, 1^{er} juin 1995.

¹⁰¹¹ Profession de foi du candidat de la droite et du centre en 2001.

¹⁰¹² En 2001, le rassemblement de la droite et du centre obtient ainsi 46,7 % des suffrages exprimés contre 38,7 % en 1995.

¹⁰¹³ Entre 1990 et 1999, Nevers et son unité urbaine perdent respectivement 1030 (- 2,5 % de sa population) et 1 630 habitants (soit - 2,3 % de sa population).

¹⁰¹⁴ Entretien 9 avril 2020 avec Didier Boulaud : *op. cit.*

dans un contexte budgétaire contraint comme l'explique Bruno Lepinte qui deviendra le DGS de la municipalité en 1993 :

« Pierre Bérégovoy avait de l'ambition. Il faut bien reconnaître qu'il a transformé Nevers. Il est parvenu à faire venir, à travers ses fonctions ministérielles, des subsides qu'elle n'aurait pas eus en temps ordinaire. Mais c'était aussi quelqu'un qui n'avait absolument aucune conscience des équilibres financiers d'une ville. Quand Pierre Bérégovoy a disparu il a fallu augmenter les impôts de 17 % parce qu'on était sur une pente fatale ». ¹⁰¹⁵

Cette situation particulière conduit les socialistes à rechercher un équilibre entre « une action sociale et culturelle ambitieuse », dans la tradition du socialisme municipal, et la mise en œuvre de politiques d'attractivité collant davantage aux attentes de l'État et de l'Union européenne auprès desquels « les élus locaux sont contraints de chercher du fric » ¹⁰¹⁶. En 1995, Didier Boulaud écrit ainsi qu'il convient de « ramener de la population » parce que « c'est fondamental pour l'équilibre financier de la ville » et qu'il convient en outre d'« attirer des entreprises (...) créatrices d'emplois et de richesses » en s'appuyant sur l'autoroute et la coopération intercommunale tout en affichant la volonté de poursuivre l'action engagée dans « le sport, le social et la culture » ¹⁰¹⁷. La majorité socialiste bénéficie également du plan *Université 2000* lancé en 1990 afin de rééquilibrer la carte universitaire au profit des villes moyennes (Commerçon 1996 ; Pouyet 1997) ¹⁰¹⁸. Cette « politique ambitieuse de décolonisation » ¹⁰¹⁹, pour reprendre la formule utilisée par François Mitterrand lors d'un déplacement à Nevers en 1995 ¹⁰²⁰, permet à la municipalité de se doter d'une école d'ingénieurs, l'*Institut supérieur de l'automobile et des transports* (ISAT), préparant, en lien avec le circuit de Nevers-Magny-Cours (Charmont 2001), aux métiers de l'automobile ¹⁰²¹. Dans la lignée de Pierre Bérégovoy, les socialistes développent ainsi un modèle « entrepreneurial hybride », différent de celui que l'on observe alors dans des municipalités dirigées par des formations situées au centre ou à droite de l'échiquier politique, la compétitivité et l'attractivité n'en demeurant pas moins des mots d'ordre parfaitement intégrés par les pouvoirs publics locaux.

¹⁰¹⁵ Entre le 10 avril 2020 avec Bruno Lepinte : DGS à la ville de Nevers de 1993 à 2014, auparavant agent au CCAS depuis 1983.

¹⁰¹⁶ Entretien le 17 avril 2020 avec Claude Ibanez : conseiller municipal et président du groupe PS à Nevers de 1995 à 2001, ouvrier de formation puis permanent syndical CFDT.

¹⁰¹⁷ « Didier Boulaud : Les Neversois nous font confiance », *Le Journal du Centre*, 9 juin 1995.

¹⁰¹⁸ 32 milliards de francs sont investis sur cinq ans, à parité entre l'État et les collectivités territoriales.

¹⁰¹⁹ Cette formule fait écho au rapport de Michel Rocard, *Décoloniser la province*, publié en 1966. Celui-ci a nourri la réflexion sur la décentralisation au PSU, à la fin des années 1960, puis au PS, à la fin de la décennie suivante. En 1991, François Mitterrand est éloigné de Rocard qu'il a « démis » du gouvernement mais le vocabulaire semble demeurer.

¹⁰²⁰ Allocution de François Mitterrand, président de la République, sur la formation universitaire et en alternance des ingénieurs de l'automobile et des transports et de la politique de décentralisation universitaire pour le développement des régions, Nevers, le 24 mars 1995.

¹⁰²¹ Celle-ci prend la place d'une antenne de l'École Normale Supérieure d'Électricité et de Mécanique (ENSEM) de Nancy ouverte à Nevers en 1985.

À Vierzon, la situation est différente en raison de la chute du PCF avant même les élections municipales de 1995 et 2001. Un an après une réélection confortable à la tête de la ville en 1989, Fernand Micouraud annonce se mettre en retrait de la vie politique locale, pour des raisons de santé, laissant les rênes de la municipalité à son second Roger Coulon¹⁰²². Les socialistes saisissent l'opportunité pour demander le poste de premier adjoint mais essuient un refus catégorique de la part des communistes¹⁰²³. Jean Rousseau (PS), qui a perdu son siège de député en 1986, après avoir laissé sa place au ministre des sports, Alain Calmat, parachuté dans le Cher, se rapproche alors des élus de l'opposition par l'intermédiaire de Max Albizzati avec qui il passe un accord. Ce dernier, ancien président de la Chambre de commerce et d'industrie, devenu président du Comité du bassin d'emploi, deviendra premier adjoint et lui maire de la ville¹⁰²⁴. Les deux hommes, qui partagent des réseaux de sociabilité communs, se connaissent bien. Ils sont tous deux francs-maçons : « Pourquoi nous nous entendions si bien avec les gens de l'opposition ? Les cocos avaient du mal à comprendre parce qu'ils ne partageaient pas notre loge. La franc-maçonnerie a joué un rôle important là-dedans »¹⁰²⁵. Jean Rousseau décide alors de rompre l'alliance, qui liait le PS au PCF depuis plusieurs décennies à Vierzon, en présentant sa candidature au conseil municipal. Sous les huées des sympathisants communistes, il obtient finalement 20 voix (12 PS et 8 UDF-RPR) contre 18 pour son adversaire Roger Coulon (PCF) et un bulletin nul pour le *Front national*¹⁰²⁶. La situation provoque la colère de Georges Marchais qui dans une lettre ouverte publiée dans *l'Humanité* dénonce une « opération politicienne »¹⁰²⁷. Le secrétariat national du PS, sous la pression des communistes, désavoue son candidat. Dans un communiqué il affirme que son attitude « est contraire à l'accord national de 1989 » raison pour laquelle il annonce sa traduction devant la commission des conflits¹⁰²⁸. Après « la révolution de palais »¹⁰²⁹ de nouvelles élections sont organisées les 17 et 24 juin 1990. Durant la campagne, le PCF reçoit de nombreux soutiens dont celui d'André Laignel, secrétaire d'État à la formation professionnelle et maire PS d'Issoudun, tandis que Jean Rousseau peut compter sur celui de Brice Lalonde, secrétaire d'État chargé de l'Environnement, co-fondateur du parti *Génération écologie* (GE), et du soutien plus discret de Jack Lang et de Laurent Fabius. Cette fois-ci, le PCF ne parvient pas à centrer les débats autour de son

¹⁰²² Entretien le 26 avril 2021 avec Roger Coulon : médecin-retraité, maire-adjoint (PCF) de Vierzon de 1977 à 1990, 1er fédéral du PCF du Cher, conseiller général du Cher et conseiller régional dans les années 1980. De 2008 à 2014 le Comité de Vierzon du Secours Populaire.

¹⁰²³ *Ibid.*

¹⁰²⁴ Entretien le 4 novembre 2020 avec Jean Rousseau : *op. cit.*

¹⁰²⁵ Entretien le 7 avril 2021 avec Jean-Paul Vadrot : cadre au sein de la *Caisse d'allocations familiales* (CAF) de Bourges à la retraite, il fut adjoint apparenté PS à la vie associative de 1983 à 1990, adjoint aux finances de 1990 à 2006 et conseiller général, du canton de Vierzon 1, de 1992 à 1998.

¹⁰²⁶ « Rompant l'accord avec le PCF le PS provoque la démission du conseil municipal de Vierzon », *Le Monde*, 23 mai 1993.

¹⁰²⁷ « Une lettre de Georges Marchais à Roger Coulon et Fernand Micouraud », *L'Humanité*, 27 juin 1990.

¹⁰²⁸ « Rompant l'accord avec le PCF le PS provoque la démission du conseil municipal de Vierzon », *Le Monde*, 23 mai 1993.

¹⁰²⁹ L'expression de Jean Rousseau.

bilan notamment en matière d'action sociale et associative. Les enjeux locaux sont éclipsés au profit de questions internationales dans un contexte marqué par la chute de l'URSS¹⁰³⁰. Les dissidents PS et leurs alliés de l'UDF et du RPR obtiennent, à l'issue du second tour, une large victoire avec 60,4 % des suffrages, mettant un terme à 31 ans de gestion PCF¹⁰³¹.



Figure 14. Mobilisations pour la Case en présence de Jean Rousseau et Max Albizzati. ©Vierzonitude

Une fois au pouvoir, les nouveaux entrants, issus en majorité de la petite bourgeoisie économique locale, engagent une politique favorable aux entreprises afin d'« encourager les créations d'emploi » (Rousseau 2012). Ils exonèrent temporairement de taxe professionnelle les nouvelles installations et entendent travailler plus étroitement avec les chambres consulaires. Ils entreprennent également de changer l'image de la ville pour attirer de nouveaux investisseurs¹⁰³². Cette politique accommodante est toutefois rapidement confrontée à ses premières limites. Le 30 mars 1994 le *Berry Républicain* titre ainsi « La Case c'est fini ! » évoquant « la suppression de 270 emplois » et « la fermeture de l'usine » qui fut « un symbole de l'industrie vierzonnoise » et qui reste alors le premier employeur privé du territoire¹⁰³³. La maison mère annonce transférer la production à Crépy-en-Valois dans l'Oise¹⁰³⁴, ce qui « constitue la meilleure solution pour la société » selon un communiqué diffusé par la direction. Alors que le taux de chômage avoisine localement les 17 %

¹⁰³⁰ Entretien le 26 avril 2021 avec Roger Coulon : *op. cit.*

¹⁰³¹ « Le Parti communiste perd Vierzon », *Le Monde*, 26 juin 1990.

¹⁰³² Entretien le 4 novembre 2020 avec Jean Rousseau : *op. cit.*

¹⁰³³ « Case c'est fini ! », *Le Berry Républicain*, 30 mars 1994.

¹⁰³⁴ « Le cas de la Case », *L'Humanité*, 21 avril 1994.

et que la ville continue de perdre des habitants, l'annonce apparaît comme une très mauvaise nouvelle pour la municipalité. « L'après Case est impensable » titre ainsi la presse locale¹⁰³⁵. À l'approche des élections municipales de 1995 « tout Vierzon est mobilisé » (*Figure 14*) raconte Frédéric Morillon qui fait alors campagne au côté de Jean Rousseau :

« Avant la fermeture, il y a les grèves, les manifestations, tout Vierzon est mobilisé. On a conscience de l'importance que cela aura sur le chômage et la population. On est plus de 6000 personnes dans les rues de Vierzon. Le préfet, le sous-préfet, la direction de Case ne s'attendait pas à ça. Les communistes s'appuient sur ses mobilisations à proximité des municipales mais Jean Rousseau va se mettre devant, avec les socialistes, il va se rendre sur les piquets de grèves avec les gars de la CGT, de la CFDT... Max Albizzati qui est un ancien patron et qui est son premier adjoint est lui aussi présent sur le piquet de grève. Pour les communistes cela fait drôle. On arrive grâce à Jean Rousseau à maîtriser le mouvement pour pas qu'il nous échappe. On ne s'est pas fait déborder. »¹⁰³⁶

Pour les sortants, l'enjeu est symboliquement important. Ils entendent signifier par leur présence dans les manifestations qu'ils sont au côté des salariés, au même titre que leurs prédécesseurs, au moment où la crise à la *Case* (ex-*Société Française de Matériel Agricole et Industriel*) fait son entrée dans la campagne. Il convient pour eux de ne pas se faire « déborder », pour reprendre les mots de Frédéric Morillon, c'est-à-dire de ne pas se retrouver dans la position d'être accusés de n'avoir « rien fait » ou « pas suffisamment », en démontrant, par leur présence physique, qu'ils agissent contre la fermeture, et cela en dépit de la dimension largement incantatoire de leurs actions. En entretien, Jean Rousseau explique ainsi : « Dans les semaines qui ont précédé l'élection on disait que si les communistes repassaient l'entreprise allait fermer... l'argument a marché mais l'entreprise a fermé quand même »¹⁰³⁷. Les élus locaux sont en effet confrontés à un problème de taille comme l'illustrent les mobilisations contre la fermeture de la *Case*. Si leur réélection tient à leur capacité supposée à lutter contre le cours des choses, les facteurs décisifs du développement leur sont en réalité « hors de portée » (Le Bart 1989) alors que l'État lui-même semble fragilisé :

« Le maire n'a pas le pouvoir économique. Il peut offrir des locaux. Il peut travailler sur les impôts. Il peut offrir des terrains... mais il ne peut pas décider à la place des entreprises ! C'est encore moins le cas avec des sociétés américaines comme *Case*. Pour eux le site Vierzon c'était

¹⁰³⁵ « 28 ans plus tard, Case c'est fini et toujours pas de musée du tracteur ! », *Vierzonitude*, 9 janvier 2023.

¹⁰³⁶ Entretien avec Frédéric Morillon le 14 avril 2021 : professeur d'histoire-géographie en lycée, conseiller municipal délégué au patrimoine de 1995 à 2001, adjoint aux travaux et au patrimoine de 2001 à 2005, adjoint aux finances et au patrimoine entre 2005 et 2008, conseiller municipal d'opposition de 2008 à 2014 et de 2015 à 2020 et président des *Amis du Musée de Vierzon* et du *Cercle historique du Pays de Vierzon*.

¹⁰³⁷ Entretien le 4 novembre 2020 avec Jean Rousseau : *op. cit.*

une goutte d'eau. Ça a été très difficile à vivre. Il y a eu d'énormes mobilisations mais ça n'a pas empêché la fermeture. (...) L'État ne pouvait plus rien pour nous »¹⁰³⁸

En 1995 et 2001, la municipalité « Rousseau » est néanmoins réélue par deux fois face à François Dumon (PCF) et Régis Robin (LO) avec un résultat relativement stable, autour de 52 % des suffrages exprimés¹⁰³⁹, alors que les communistes espéraient pouvoir reconquérir la ville¹⁰⁴⁰. La municipalité peut ainsi poursuivre sa stratégie entrepreneuriale, dans laquelle elle s'est engagée en 1990, malgré son échec sur le front de l'emploi¹⁰⁴¹ et l'accélération de la décroissance démographique sur la dernière période intercensitaire¹⁰⁴².



Figure 15. Jean Gravier à l'annonce des résultats (1995). ©La Montagne¹⁰⁴³

À Montluçon, l'alternance politique arrive plus tardivement qu'à Vierzon. En effet, Pierre Goldberg est à nouveau réélu à la tête d'une liste d'union de la gauche en 1995 face au député UDF de la circonscription, Jean Gravier, qui, originalité, est également tête de liste dans la commune

¹⁰³⁸ *Ibid.*

¹⁰³⁹ 52,8 % des suffrages exprimés en 1995, 52,3 % en 2001 avec une abstention en hausse de seulement quatre points entre les deux élections.

¹⁰⁴⁰ « Le PCF aborde avec confiance les élections municipales », *Le Monde*, 18 mai 1995 ; « Une élection locale dominée par la capitale », *Libération*, 10 mars 2001.

¹⁰⁴¹ En dépit de la diminution de la population communale le nombre de chômeurs passe de 1 016 en 1990 à 1 659 en 1999. Le taux de chômage passe lui de 10,1 % à 16,7 % (+ 6,6 points).

¹⁰⁴² Entre 1982 et 1990, la population de Vierzon passe de 34 200 à 32 200 habitants soit une baisse relative de 0,72 % par an. Cette baisse s'accélère entre 1990 et 1999 en raison notamment de la fermeture de *Case*. La commune passe ainsi de 32 200 à 29 700 habitants soit une baisse relative de 0,86 % par an.

¹⁰⁴³ Photo récupérée sur le blog *Vu du Bourbonnais*.

voisine de Villebret^{1044/1045}. Le second a beau avoir battu le premier aux élections législatives, deux ans plus tôt, avec une avance confortable, cette double candidature passe mal auprès des électeurs¹⁰⁴⁶. Les critiques formulées par la droite sur la « baisse de la population » liée à l'« exil massif des actifs et des jeunes », celles portant sur la « taxation excessive des entreprises » et « les mauvaises relations avec les décideurs économiques » ou les dénonciations « d'un pouvoir sans partage »¹⁰⁴⁷ peinent à se faire entendre. « La campagne de 1995 me laisse un souvenir de non-campagne tellement il y avait un effacement de Gravier et de sa liste. Il n'est question ni de notre bilan ni du reste. À droite, rien n'imprime ! », rapporte Frédéric Kott, candidat PS sur la liste d'union de la gauche en 1995¹⁰⁴⁸. Les communistes et leurs alliés socialistes rassemblent ainsi, dès le premier tour, 54,3 % des suffrages exprimés, loin devant la droite (36,7 %) et les écologistes (9 %) ¹⁰⁴⁹ (*Figure 15*). En 1997, après la dissolution voulue par Jacques Chirac, Pierre Goldberg retrouve par ailleurs son siège à l'Assemblée nationale, où il a été élu de 1978 à 1981 et de 1988 à 1993, en l'emportant, là-encore, face à Jean Gravier, avec 61,8 % des suffrages exprimés. « Même si [sa] victoire n'est pas une surprise, après l'avance prise par la gauche au premier tour, son ampleur était loin d'être attendue », peut-on lire dans le journal *La Montagne*¹⁰⁵⁰ au lendemain de l'élection. En 1998, « les cadres départementaux du PCF reçoivent la consigne d'entrer dans leurs conseils régionaux grâce à une alliance avec le PS (...). L'investissement de ces derniers dans une carrière électorale vise à compenser la diminution des ressources financières du parti, liée en particulier à la baisse des cotisations militantes » (Mischi 2020). Pierre Goldberg poursuit ainsi son ascension politique en obtenant la tête de liste de la gauche aux régionales dans le département de l'Allier¹⁰⁵¹. Il est pressenti pour prendre la présidence de la région Auvergne en cas de victoire de la gauche¹⁰⁵² mais l'aventure se solde par un échec¹⁰⁵³. L'ancien président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, est reconduit dans ses fonctions malgré un résultat plus serré qu'anticipé. Pierre Goldberg, parallèlement de retour au conseil général, repris par la gauche cette année-là¹⁰⁵⁴, possède désormais

¹⁰⁴⁴ « Le député barriste Jean Gravier conduira deux listes dans deux communes distinctes de l'Allier », *Le Monde*, 28 mai 1995.

¹⁰⁴⁵ La loi dit alors que tout député, dans le cadre des élections municipales, peut aller jusqu'à postuler dans chacune des communes du département dont il est l'élu.

¹⁰⁴⁶ « Jean Gravier ou l'ascension et la chute d'un homme politique Bourbonnais », *Vu du Bourbonnais*, 16 novembre 2019.

¹⁰⁴⁷ Tract électoral diffusé par le candidat en 1995.

¹⁰⁴⁸ Entretien le 29 septembre 2018 avec Frédéric Kott : médecin de profession, conseiller municipal (PS puis DVG) à Montluçon de 1995 à 2001 puis de 2008 à 2020, tête de liste socialiste en 2014 et tête de liste DVG en 2020.

¹⁰⁴⁹ « Les résultats dans l'Allier », *Le Monde*, 13 juin 1995.

¹⁰⁵⁰ « Pierre Goldberg dans un fauteuil », *La Montagne*, 3 juin 1997.

¹⁰⁵¹ « Pierre Goldberg, député et maire communiste de Montluçon (Allier), conduira la liste commune de la gauche aux régionales dans le département de l'Allier », *Le Monde*, 16 janvier 1998.

¹⁰⁵² « Valéry Giscard d'Estaing subjuguera-t-il encore une fois l'Auvergne ? », *Le Monde*, 19 février 1998.

¹⁰⁵³ La droite l'emporte toutefois de justesse. Elle obtient 22 sièges, la gauche 21 et le FN 4.

¹⁰⁵⁴ « Le conseil général de l'Allier à portée de main du PCF », *Le Monde*, 19 février 1998.

un mandat de trop. Il annonce en conséquence céder sa place à la mairie¹⁰⁵⁵. Jean-Claude Micouraud, son premier adjoint, dessinateur industriel de profession, qui siège au conseil municipal depuis 1983, est amené à le remplacer¹⁰⁵⁶. En 1999, le PCF recueille toujours dans l'Allier 15,4 % des suffrages exprimés soit, cette année-là, le meilleur résultat national du parti aux élections européennes¹⁰⁵⁷. À Montluçon les communistes se placent même deuxièmes, juste derrière le PS, avec 19,8 % des voix.

Cependant, si le PCF dispose encore localement d'un capital politique important, le parti est confronté au tournant des années 2000 à une série de difficultés. La première tient au départ de Pierre Goldberg « qui a longtemps su jouer sur une image personnelle d'homme d'ouverture pour gérer et animer sa ville »¹⁰⁵⁸. La deuxième tient à l'érosion du *Parti communiste* dont la participation au gouvernement « accroît l'isolement » et « les désillusions militantes » alors que la « gauche plurielle » lance un programme de privatisation inédit et poursuit sur plusieurs points la politique de ses prédécesseurs, « échouant à s'opposer aux fermetures d'usines » (Mischi 2020). La troisième tient au contexte économique et démographique du territoire. Le dernier recensement confirme ainsi la forte diminution de la population entre 1990 et 1999. La ville centre est passée de 44 250 à 41 350 habitants (- 6,5 %) et son unité urbaine de 62 350 à 59 000 habitants (- 5,3 %). Alors que Pierre Goldberg avait cru bon d'annoncer en 1989 que Montluçon avait trouvé un « nouveau souffle », les restructurations opérées par les principaux employeurs du territoire, dont la SAGEM et *Landis & Gyr*, se sont en réalité poursuivies tout au long des années 1990. Les investissements réalisés dans les années 1980 pour désenclaver Montluçon et la doter d'équipements publics modernes ont pu laisser croire, un temps, à une relance de l'économie locale mais leurs effets se sont vite dissipés. Le centre culturel *Athamor*, qui devait symboliser le renouveau du territoire via le développement du secteur tertiaire, a rapidement été associé dans ce contexte à « une certaine folie des grandeurs »¹⁰⁵⁹. Bernard Pozzoli, adjoint PS aux sports entre 1989 et 2001, m'explique ainsi en entretien : « On partait sur l'idée de progresser en habitants et finalement ça a été l'inverse. Il y a eu une discussion sur les grands projets parce qu'on ne savait pas si on pourrait toujours les assumer. (...) Les dernières années ont été très difficiles »¹⁰⁶⁰. À cela s'ajoute par ailleurs, en juillet 2000, l'annonce de 400 licenciements sur 1 200 salariés chez *Dunlop* à la suite du rapprochement

¹⁰⁵⁵ « Pierre Goldberg, maire communiste de Montluçon annonce sa décision de mettre un terme à son mandat », *Le Monde*, 28 février 1998.

¹⁰⁵⁶ « Jean-Claude Micouraud (PCF) a été élu maire de Montluçon (Allier) », *Le Monde*, 21 avril 1998.

¹⁰⁵⁷ « Les deux PCF de l'Allier, celui de la ville et celui des champs », *Le Monde*, 28 juillet 1999.

¹⁰⁵⁸ « Difficile passage de témoin à Montluçon », *Le Monde*, 3 février 2001.

¹⁰⁵⁹ « La crise Montluçonnaise », *La Lettre de l'Allier*, été 1990.

¹⁰⁶⁰ Entretien le 25 septembre 2018 avec Bernard Pozzoli : maire socialiste de Prémilhat et conseiller communautaire depuis 2008, conseiller départemental sur le canton de Montluçon 4, adjoint au maire de Montluçon de 1989 à 2001 et conseiller municipal d'opposition de 2001 à 2008 et ex-permanent CFDT.

entre le japonais *Sumitomo*, auquel *Dunlop* appartient, et l'américain *Goodyear*¹⁰⁶¹ ainsi que l'ouverture, à quelques mois d'intervalle, d'une enquête sur la nature de certains emplois au sein de la municipalité¹⁰⁶².

C'est dans ce contexte que se tiennent, en mars 2001, les élections municipales. D'un côté, Jean-Claude Micouraud, qui cherche à endiguer l'érosion du PCF, est candidat à la tête d'une liste associant l'ensemble des composantes de la « gauche plurielle ». Les écologistes figurent pour la première fois sur une liste d'union au côté des socialistes et des communistes. De l'autre, Daniel Dugléry, proche de Charles Pasqua, est candidat d'une liste de rassemblement de la droite et du centre « pour éviter un cinquième mandat communiste consécutif et redonner confiance aux chefs d'entreprise en en finissant avec les grèves et les manifestations »¹⁰⁶³. Celui qui fut le directeur central de la sécurité publique, de 1995 à 1997, raconte avoir été sollicité quelques mois plus tôt par Gérard Dériot, président du conseil général de l'Allier de 1992 à 1998, alors que la droite se cherche un nouveau leader après les échecs successifs de Jean Gravier¹⁰⁶⁴. Après une courte hésitation, il dit avoir accepté de revenir à Montluçon, qu'il a quitté adolescent, pour « travailler au redressement de la ville » :

« Quand j'ai connu Montluçon, dans les années 1960, c'était une ville extrêmement prospère. On pensait qu'on serait 100 000 habitants en l'an 2000. On y croyait tous ! Quand vous vivez dans une ville vous ne vous rendez pas compte de la déconfiture lente et inexorable. Quand vous revenez de temps en temps ça vous saute à la figure. J'ai eu envie d'essayer quelque chose (...) Avec les communistes on avait perdu un tiers de la population. Ils étaient les grands responsables de la situation. Il fallait donc rétablir la confiance économique. »¹⁰⁶⁵

La dénonciation du déclin va être le principal axe de campagne pour la droite montluçonnaise. Au cours d'un meeting rassemblant près de 200 personnes, tenu en présence du maire d'Amiens, Gilles de Robien (UDF), Daniel Dugléry déclare ainsi, par exemple, vouloir « rompre avec l'histoire locale » en mettant un terme à la « spirale du déclin » dans laquelle se trouve la municipalité depuis les années 1970¹⁰⁶⁶. Pierre Goldberg rapporte à propos de la campagne :

¹⁰⁶¹ « Dunlop va supprimer 400 emplois à Montluçon », *Les Échos*, 4 juillet 2000.

¹⁰⁶² « Difficile passage de témoin à Montluçon », *Le Monde*, 3 février 2001.

¹⁰⁶³ *Ibid.*

¹⁰⁶⁴ Entretien le 7 mars 2019 avec Daniel Dugléry : directeur central de la sécurité publique entre 1995 et 1997, il fut maire (RPF, UMP puis LR) de Montluçon de 2001 à 2017, président de l'agglomération de 2001 à 2020, conseiller régional d'Auvergne puis d'Auvergne-Rhône-Alpes de 2010 à 2021, conseiller général de l'Allier de 2001 à 2010 et président du Pôle d'équilibre territorial et rural du Pays de la vallée de Montluçon et du Cher de 2001 à 2020.

¹⁰⁶⁵ Entretien le 7 mars 2019 avec Daniel Dugléry : *op. cit.*

¹⁰⁶⁶ « Difficile passage de témoin à Montluçon », *Le Monde*, 3 février 2001.

« Ils disaient : "Avec Goldberg on perd des habitants, on perd des emplois..." C'était au cœur de la bataille politique ! En réalité peu importe le maire... ce n'est pas lui le responsable. Ce sont les actionnaires et les entreprises qui font et défont les territoires. (...) Malgré nos batailles... le chômage continuait de monter mais je crois sincèrement nous avons fait ce que nous pouvions ! »¹⁰⁶⁷

Cette stratégie visant à imputer la responsabilité de la situation à la majorité d'union de la gauche s'accompagne, en outre, de la construction d'une offre politique « localiste » (Mazé & Pihet 1997) visant à désactiver les clivages partisans afin de convaincre au-delà des électeurs traditionnels de la droite et du centre. Daniel Dugléry, fils de commerçants, se présente ainsi comme un « enfant du pays », bien qu'il ait quitté Montluçon lorsqu'il était adolescent. Cette ligne entrepreneuriale et localiste semble d'autant mieux fonctionner auprès des électeurs que l'écroulement du PCF au niveau national a, depuis plusieurs années, privé le parti de précieux relais dans la capitale. Le dimanche 11 mars 2001, Daniel Dugléry l'emporte ainsi avec plus de 57 % des suffrages exprimés¹⁰⁶⁸. Il devance son adversaire communiste dans le centre-ville mais aussi dans certains quartiers populaires traditionnellement acquis à la gauche¹⁰⁶⁹. En périphérie de Montluçon, le PCF, affaibli à Domérat et Désertines, perd également Lavault-Saint-Anne tandis que le PS est battu à Commentry, ville socialiste depuis 1882, et échoue à reprendre Prémilhat, perdue en 1995. Parallèlement, la droite l'emporte dans les trois cantons de Montluçon tandis que Daniel Dugléry fait son entrée au conseil général¹⁰⁷⁰ où le PCF perd sa majorité¹⁰⁷¹. Cette double victoire de la droite aux élections locales est annonciatrice de nombreux changements. Si la prise en compte des logiques de compétitivité et d'attractivité à Montluçon ne sont pas entièrement nouvelles, la municipalité communiste ayant commencé à intégrer ces mots d'ordre dès le milieu des années 1980, ils sont élevés, avec l'arrivée de Daniel Dugléry, au rang d'objectifs prioritaires alors que la municipalité entend attirer, à tout prix, de nouvelles entreprises et de nouveaux habitants.

De la fin des années 1990 au début des 2000 on observe ainsi de profondes transformations dans la fabrique de l'action publique au moment où la compétitivité et l'attractivité émergent comme de véritables mots d'ordre de l'aménagement du territoire. Ces derniers sont portés aussi bien à l'échelle européenne qu'à l'échelle nationale tandis qu'ils sont progressivement appropriés par les acteurs locaux. À ce titre, la forte poussée de la droite aux élections locales, entre 1995 et 2001, a certainement contribué à les inscrire durablement à l'agenda politique dans un contexte de

¹⁰⁶⁷ Entretien le 25 septembre 2018 avec Pierre Goldberg : *op. cit.*

¹⁰⁶⁸ « Le bastion communiste de l'Allier est sérieusement menacé après la perte de Montluçon », *Le Monde*, 17 mars 2001.

¹⁰⁶⁹ *Ibid.*

¹⁰⁷⁰ « Allier : Les résultats des élections cantonales », *Le Monde*, 21 mars 2001.

¹⁰⁷¹ « Le bastion communiste de l'Allier est sérieusement menacé après la perte de Montluçon », *Le Monde*, 17 mars 2001.

banalisation et d'affirmation de la figure du maire entrepreneur. Cela est d'autant plus vrai que les communistes et les socialistes, longtemps à l'avant-garde de l'action locale, peinent à produire des récits alternatifs alors qu'ils sont confrontés, depuis plusieurs décennies, à l'impuissance d'agir. Si les cas de Montluçon, Nevers et Vierzon rappellent que cette appropriation n'est pas identique d'un territoire à l'autre, ils montrent toutefois comment ces nouveaux mots d'ordre sont systématiquement mobilisés par les pouvoirs publics locaux afin de réalimenter l'espoir d'un retour rapide à la croissance.

B. Extension du domaine de la lutte : la piste intercommunale au service des villes moyennes ?

Parallèlement à la mise à l'agenda de la compétitivité et de l'attractivité, dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire, la « révolution intercommunale » (Jebeili 2011), engagée dans les années 1990, commence à produire ces premiers effets concrets (Aubelle 2011). Celle-ci relègue, notamment, au second plan, la politique des réseaux de villes imaginée par la DATAR en 1991, puis consacrée par la loi Pasqua de 1995¹⁰⁷², afin d'encourager la création, de manière privilégiée dans les villes moyennes, de solidarités territoriales émancipées des découpages administratifs traditionnels (Tesson 1996 ; Tesson 1997). Ce mouvement « intercommunal », qui, en raison de la priorité donnée à la « continuité spatiale », acte la « défaite de l'inter-territorialité » (Tesson 2004), est particulièrement important dans les villes moyennes, préfectures ou sous-préfectures de département, dans lesquelles les élus locaux se trouvent fortement incités par l'État, via les services du préfet, à mettre en place des *établissements publics de coopération intercommunale* (EPCI) afin de servir d'exemples pour des municipalités plus modestes. Dans un contexte budgétaire contraint, les représentants des communes-centres des villes moyennes n'ont aucun mal à accepter une telle évolution alors qu'ils sont à la recherche d'un côté, de nouveaux leviers d'investissement ainsi que de nouvelles sources d'économie et de l'autre, de moyens permettant d'encadrer la « compétition locale des territoires » qui se fait généralement à leurs dépens en raison de leurs moyens humains et financiers limités et de leur relatif enclavement géographique. Au tournant des années 2000, Montluçon, Nevers et Vierzon vont ainsi s'engager toutes les trois, selon des modalités différentes, sur la voie de l'intercommunalité à fiscalité propre. Je montrerai, d'abord, que cette « révolution » ne se fait pas sans difficultés : certaines municipalités refusant, par exemple, d'y participer. Je tenterai, ensuite, de questionner les effets de la construction intercommunale dans

¹⁰⁷² « La Datar encourage les "réseaux de villes" », *Le Monde*, 5 février 1995.

les trois villes en revenant sur ce que change, au début des années 2000, la mise en place des communautés de communes et d'agglomération en cherchant à comprendre comment elle influence l'attitude des élus locaux vis-à-vis de la décroissance.

À Montluçon, Nevers et Vierzon : une « révolution » sous tension

En 1996, la municipalité de Nevers est la première des trois villes à s'engager dans la voie de l'intercommunalité à fiscalité propre à travers la création d'une communauté de communes dénommée « Confluences »¹⁰⁷³. Celle-ci rassemble, outre Nevers, les communes de Coulanges-lès-Nevers et de Fourchambault. Elle pèse ainsi près de 50 000 habitants. Si la formule peine initialement à convaincre au-delà du périmètre restreint (et discontinu) de ces trois municipalités, cela tient à l'existence en parallèle d'un *syndicat intercommunal à vocation multiples* (SIVOM) très actif à l'échelle du territoire depuis plusieurs décennies. Créé en 1966, sept ans après les ordonnances de 1959¹⁰⁷⁴, celui-ci fédère, dans les années 1990, douze communes rassemblant au total plus de 75 000 habitants : Coulanges-lès-Nevers, Fourchambault, Nevers, Saincaize-Meaube, Challuy, Pougues-les-Eaux, Sermoise-sur-Loire, Varennes-Vauzelles, Marzy, Saint-Éloi, Garchizy et Germigny¹⁰⁷⁵. Devenu en 1993 un SIVOM à compétences optionnelles¹⁰⁷⁶, il semble alors répondre aux besoins de la plupart des communes adhérentes en raison de son caractère peu contraignant¹⁰⁷⁷. Ce syndicat intercommunal exerce ainsi une quinzaine de compétences très différentes allant de la gestion des eaux usées, à celle des transports en commun, en passant par l'étude, l'aménagement et la réalisation de zones d'activité, le traitement des déchets ou la collecte des ordures ménagères et des encombrants¹⁰⁷⁸. Le SIVOM compte seulement deux salariés et ne dispose pas d'autres moyens financiers que ceux alloués par les collectivités adhérentes, la contribution variant en fonction des compétences adoptées et du nombre d'habitants.

Cette première structure fut selon toute vraisemblance à l'origine des prémices d'une « culture intercommunale » sur le territoire. Elle a ainsi été l'occasion pour les acteurs locaux de mettre en

¹⁰⁷³ Arrêté préfectoral du 29 décembre 1995 portant création de la communauté de communes Val de Loire – Val de Nièvre dite Confluences.

¹⁰⁷⁴ Les ordonnances du 5 janvier 1959 créent les SIVOM et les districts urbains en associant compétences optionnelles et obligatoires. Voir : Ordonnance n°59-29 du 5 janvier 1959 remplaçant les articles 141, 142, 143, 145, 147, 149, 150 du code de l'administration communale relatifs aux syndicats de communes.

¹⁰⁷⁵ Chambre régionale des comptes : *Rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération de Nevers issue de la transformation de la communauté de communes Val-de-Loire-Val de Nièvre*. Novembre 2005.

¹⁰⁷⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷⁷ En 1971 un projet d'approfondissement de l'intercommunalité par la création d'un district urbain est envisagé. Le projet est finalement abandonné, la commune de Saint-Eloi ne souscrivant pas au projet.

¹⁰⁷⁸ *Ibid.*

pratique une gestion partagée de certaines compétences essentielles. Elle apparaît toutefois, dès le milieu des années 1990, en décalage avec les attentes des représentants de la ville-centre, toutes tendances politiques confondues à l'exception des élus du groupe communiste. Lors de la campagne des élections municipales de 1995, le maire socialiste sortant, Didier Boulaud, explique à propos du SIVOM vouloir « le faire vivre mieux en étendant ses champs de compétences » afin que les charges soient « plus justement réparties entre les contribuables de l'agglomération »¹⁰⁷⁹. Cette position est proche de celle défendue par Daniel Rostein (RPR), pourtant son principal opposant, selon qui « mettre en commun les moyens des différentes communes pour mener à bien des actions coordonnées, profitables à tous, est une question de bon sens » alors que Nevers « à l'évidence, mais sans esprit dominateur, doit devenir la locomotive économique de l'agglomération »¹⁰⁸⁰. Guy Tizont (UDF), candidat au côté de Daniel Rostein, fera d'ailleurs état, dans une tribune libre, de ce point de convergence avec les socialistes : « Nous ne progresserons que si nous allons vers l'intercommunalité. (...) Il faudra tôt ou tard bâtir une communauté de villes comme la loi le permet (...) Je ne suis pas loin de penser que sur cette affaire les élus socialistes partagent notre point de vue »¹⁰⁸¹. Si la question d'une meilleure répartition des charges entre la commune-centre et ses périphéries semble faire consensus, c'est que le poids démographique de la première ne cesse de diminuer vis-à-vis de son agglomération alors qu'elle continue d'accueillir et de financer l'essentiel des équipements. « C'est l'époque où l'on se rendait compte qu'on allait devoir se serrer un peu la ceinture après les belles années sous Béré. Ça commençait à être plus dur à ce moment-là. C'est pour ça que nous voulions aller vers l'intercommunalité », témoigne Thierry Boidevezy, entré au conseil municipal en 1995¹⁰⁸².

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la création de Confluences à l'initiative du maire de Coulanges-lès-Nevers, le socialiste André Dethier¹⁰⁸³. Pierre Bérégovoy avait un temps envisagé un tel projet mais craignant d'inquiéter les maires des communes environnantes en raison de son poids politique avait finalement décidé de l'écarter¹⁰⁸⁴. La structure a vocation, initialement, à se substituer au SIVOM mais les socialistes se heurtent rapidement au refus des communistes qui dirigent alors Garchizy et surtout Varennes-Vauzelles, la deuxième ville de l'agglomération¹⁰⁸⁵. En

¹⁰⁷⁹ « Cinq questions à Didier Boulaud », *Le Journal du Centre*, 9 juin 1995.

¹⁰⁸⁰ « Cinq questions à Daniel Rostein », *Le Journal du Centre*, 9 juin 1995.

¹⁰⁸¹ « L'indispensable alternance », *Le Journal du Centre*, 7 juin 1995.

¹⁰⁸² Entretien le 31 mars 2021 avec Thierry Boidevezy : propriétaire-gérant du *Donalds Pub* en centre-ville, conseiller municipal PS entre 1995 et 2008, adjoint au maire en charge des marchés publics entre 2008 et 2014 et candidat en 2020 sur une liste LFI-PS-Génération.

¹⁰⁸³ Entretien le 10 avril 2020 avec Bruno Lepinte : *op. cit.*

¹⁰⁸⁴ Entretien le 16 janvier 2015 avec Christophe Warnant : conseiller municipal puis adjoint PS à Nevers de 1983 à 2014, président du comité syndical du Pays Nevers Sud Nivernais jusqu'en 2014, 1^{er} vice-président de « Confluences 2 » entre 1998 et 2003, conseiller communautaire de 2003 à 2014 et fondateur de plusieurs associations culturelles.

¹⁰⁸⁵ Entretien le 22 avril 2020 avec Didier Boulaud : *op. cit.*

dehors de Nevers et de Coulanges-lès-Nevers, seule Fourchambault, dont le maire est également socialiste, s'associera au projet tandis que le SIVOM est conservé¹⁰⁸⁶. L'arrêté préfectoral portant création de Confluences fait toutefois l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de la part des élus communistes. Ces derniers organisent, en parallèle, des manifestations et lancent une pétition à l'encontre du projet. Le 10 octobre 1997, le tribunal leur donne raison¹⁰⁸⁷. Il annule ainsi, pour défaut de consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale, l'arrêté préfectoral du 29 décembre 1995. « Confluences 1 » est aussitôt dissoute puis refondée « dans l'heure suivante » donnant « Confluences 2 »¹⁰⁸⁸. Les impôts perçus par la structure intercommunale sont jugés illégaux et devront être remboursés. Cet imbroglio administratif sur fond de rivalité politique va favoriser, de manière paradoxale, la construction de la communauté de communes. Celle-ci a en effet touché, avant sa dissolution, une dotation de l'État et perçu des recettes fiscales. Or, c'est l'État qui est jugé responsable du vice de procédure et donc condamné à restituer les prélèvements indus. Confluences 2 touchera, en outre, à sa création, une nouvelle dotation sans avoir à rembourser celle reçue par Confluences 1. Cela « a permis à la communauté de commencer avec un budget presque double ! C'est assez extraordinaire », rapporte à ce propos Didier Boulaud¹⁰⁸⁹. La refondation de Confluences est aussi l'occasion d'une extension de son périmètre à Saincaize-Meauce qui servira de « modèle » pour « montrer l'intérêt qu'une telle structure peut avoir pour des communes rurales »¹⁰⁹⁰.

Le bilan de Confluences est relativement limité. Son principal investissement concerne ainsi l'aménagement et la mise disposition de locaux plus opérationnels et moins enclavés dans le tissu urbain pour la société *Matenin*, spécialisée dans la fabrication de machines-outils destinées à l'extraction ; une opération qui se traduira par un échec¹⁰⁹¹. À en croire le témoignage de certains élus, les premiers pas sont laborieux¹⁰⁹². « On discutait beaucoup, il y avait des bureaux... tous les quinze jours. (...) ça commençait à sept heures du soir et ça pouvait finir à minuit. À la fin, après avoir bu quelques whiskies, je ne sais pas si c'était très solide ce qu'on racontait ! », rapporte, ironiquement, Bruno Lepinte, alors DGS à la ville de Nevers¹⁰⁹³. Bien que désordonnées, ces premières rencontres permettent d'amorcer une réflexion sur le développement économique du territoire. Aidé d'un bureau d'études, élus et techniciens vont ainsi s'interroger sur la façon dont la

¹⁰⁸⁶ Les communes de la CC seront représentées par Confluence au sein du SIVOM et n'interviendront plus en leur nom propre.

¹⁰⁸⁷ Jugement du 10 juin 1997, confirmé le 19 novembre 1998 par un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon.

¹⁰⁸⁸ Entretien le 22 avril 2020 avec Didier Boulaud : *op. cit.*

¹⁰⁸⁹ Entretien le 16 février 2015 avec Didier Boulaud : *op. cit.*

¹⁰⁹⁰ Entretien le 22 avril 2020 avec Didier Boulaud : *op. cit.*

¹⁰⁹¹ La société déposera le bilan en 2002. Les locaux seront réutilisés par la communauté d'agglomération lors de sa création.

¹⁰⁹² Entretien le 16 janvier 2015 avec Christophe Warnant : *op. cit.*

¹⁰⁹³ Entretien le 9 février 2015 avec Bruno Lepinte : *op. cit.*

communauté de communes pourrait favoriser les créations d'emplois¹⁰⁹⁴. Confluences est également l'occasion d'introduire la solidarité intercommunale à travers la mise en place d'une dotation visant d'une part, à assurer une meilleure répartition du produit de la *taxe professionnelle* (TP) et d'autre part, à soutenir les projets structurants des communes membres¹⁰⁹⁵.

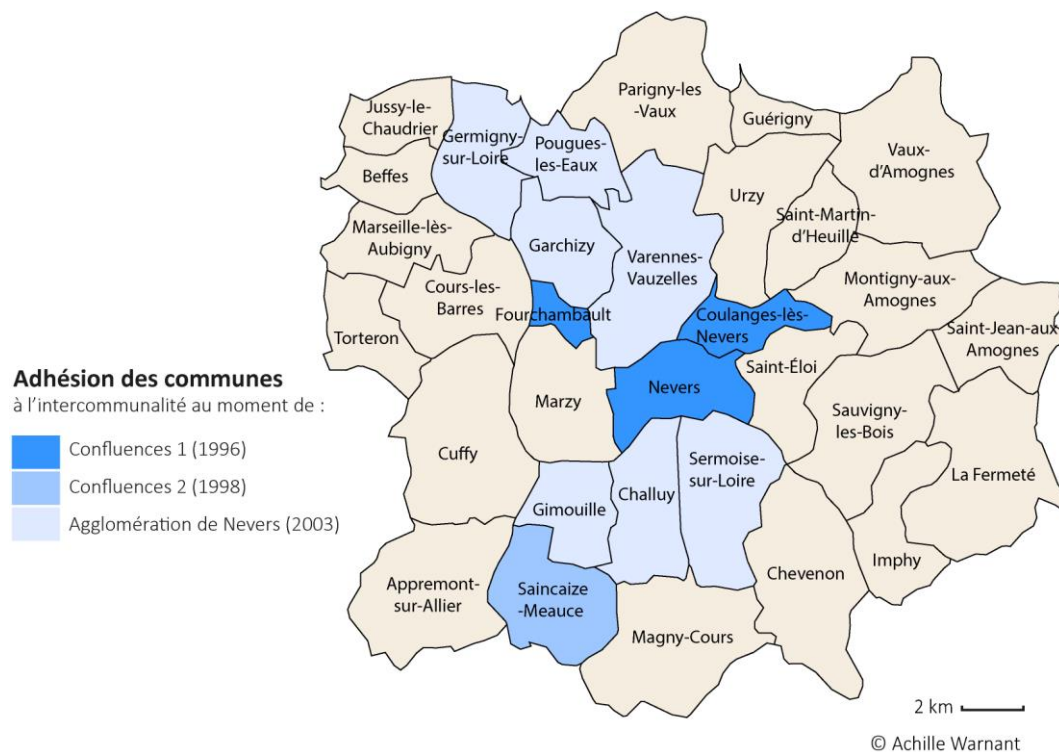


Figure 16. Évolution du périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre à Nevers (1997-2003).

Au début des années 2000, après de longues négociations, les élus communistes de Varennes-Vauzelles et de Garchizy acceptent finalement de rejoindre la communauté de communes qui est transformée, le 1^{er} janvier 2003, en communauté d'agglomération¹⁰⁹⁶. Celle-ci compte alors 65 000 habitants répartis sur neuf communes : Nevers, Coulanges-lès-Nevers, Fourchambault, Saincaize-Meauce, Varennes-Vauzelles, Garchizy, Germigny, Challuy et Sermoise (Figure 16). Celui qui fut vice-président de Confluences, jusqu'à la disparition de la structure, explique qu'« à ce moment-là chacun savait que l'agglomération c'était l'avenir (...) parce qu'il fallait vraiment, avec les nouvelles normes, mutualiser des compétences techniques comme la collecte, l'eau (...) et puis le développement économique parce qu'on avait une crise forte qui nécessitait une réponse collective », sans compter « les dotations bonifiées qui permettaient d'avoir des fonds

¹⁰⁹⁴ *Ibid.*

¹⁰⁹⁵ Chambre régionale des comptes : *Rapport d'observations définitives établi à la suite la vérification des comptes et de l'examen de la gestion de la communauté de communes Val de Loire-Val de Nièvre*. Novembre 2005.

¹⁰⁹⁶ Arrêté préfectoral du 29 décembre 2002 portant extension du périmètre de la communauté de communes Val de Loire-Val de Nièvre et transformation de ladite communauté de communes en communauté d'agglomération de l'aire urbaine de Nevers.

supplémentaires »¹⁰⁹⁷. Outre la gestion des transports, de l'assainissement, des déchets, plusieurs projets de nature économique sont évoqués dont la requalification de deux zones d'activités jugées d'intérêt communautaire et la création d'une troisième en partenariat avec la CCI¹⁰⁹⁸. Saint-Éloi et Marzy, membres du SIVOM, refusent toutefois d'intégrer la communauté d'agglomération pour des raisons financières. Les deux communes redoutent les effets de la solidarité intercommunale alors qu'elles accueillent des populations relativement bien loties et bénéficient d'un montant de TP élevé. Le préfet pourrait, à la demande du maire de Nevers, accepter de les contraindre, compte tenu de leurs positions géographiques respectives, mais les communistes s'y opposent considérant, comme l'explique Olivier Sicot, maire de Varennes-Vauzelles depuis 2020, que la liberté communale est un principe fondamental¹⁰⁹⁹.

À Montluçon, la première structure intercommunale à fiscalité propre voit le jour en décembre 2000 sous la forme d'une communauté d'agglomération¹¹⁰⁰. Le projet fut porté par le maire de Montluçon, Jean-Claude Micouraud, incité par le Préfet de l'époque, Dominique Bellion, très actif sur le sujet¹¹⁰¹. Elle compte à sa création près de 64 000 habitants répartis sur sept communes : Montluçon, Désertines, Domérat, Lavault-Saint-Anne, Lignerolles, Prémilhat et Saint-Victor (Figure 17). À deux exceptions, toutes ont des maires communistes. Les principales compétences de ce nouvel établissement public concernent la cohésion sociale, les transports, le développement économique ainsi que le cadre de vie¹¹⁰². Il se substitue ainsi à plusieurs syndicats intercommunaux préexistants car le territoire ne part pas d'une page blanche en la matière¹¹⁰³. Il existe en effet, à Montluçon et dans ses environs, une histoire longue de l'intercommunalité. De nombreux syndicats coexistent sur le territoire depuis plusieurs décennies. Le plus récent, dénommée « Vallée de Montluçon Développement », a été créé en 1992 à l'initiative de Pierre Goldberg (PCF), député-maire de Montluçon, Bernard Barraux (UDF), sénateur-maire de Marcillat-en-Combraille, et Guy Formet (PS), maire de Commentry¹¹⁰⁴. Regroupant, en 1992, 24 communes, de tailles variées et de tendances politiques différentes, épaulées par des acteurs du monde économique local (entreprises, organismes professionnels, chambres consulaires, etc.), ce syndicat intercommunal entend « fédérer

¹⁰⁹⁷ Entretien le 16 janvier 2015 avec Christophe Warnant : *op. cit.*

¹⁰⁹⁸ Contrat d'agglomération du Grand Nevers adopté en 2004 à partir de réflexions engagées en 2002.

¹⁰⁹⁹ Entretien le 4 mai 2016 avec Olivier Sicot : conseiller municipal et communautaire PCF à Varennes-Vauzelles au moment de l'entretien, maire de Varennes-Vauzelles et vice-président de la communauté d'agglomération depuis 2020.

¹¹⁰⁰ Arrêté préfectoral du 20 décembre 2000 portant création de la communauté d'agglomération montluçonnaise.

¹¹⁰¹ Vichy et Moulins créent elles-aussi au même moment (au mois près !) une communauté d'agglomération.

¹¹⁰² « Montluçon : Sept communes pour une communauté d'agglomération de 63 700 habitants », *Le Moniteur*, 9 février 2001.

¹¹⁰³ Il s'agit du *Syndicat intercommunal de développement économique de l'agglomération montluçonnaise* (SIDEAM) et du *Syndicat intercommunal de transports en commun de l'agglomération montluçonnaise* (SICTAM).

¹¹⁰⁴ Entretien le 25 septembre 2018 avec Pierre Goldberg : *op. cit.*

les moyens et les ambitions de chacun et donner à la vallée un véritable projet d'avenir »¹¹⁰⁵. À travers une « charte de développement », résultant de trois ans de travail collectif, ce syndicat souhaite pêle-mêle « renforcer le tissu industriel local » ; « favoriser l'adéquation entre les formations et les besoins des entreprises » ; « agir en vue d'améliorer la desserte de la vallée par la route et le train » ; « renforcer les structures d'accueil » via la création d'une « pépinière d'entreprises » ou « la révision du schéma d'urbanisme » ; « maintenir la qualité du cadre de vie », « développer la filière touristique » et « affirmer son identité à l'extérieur »¹¹⁰⁶. Pierre Goldberg vante à son sujet une « structure souple » où « chacun payait au *pro rata* de ses habitants » et où « personne ne mordait sur le territoire de l'autre »¹¹⁰⁷. Cette structure, qui deviendra en décembre 2003 le *Pays de la vallée de Montluçon et du Cher*¹¹⁰⁸, apparaît cependant rapidement insuffisante aux yeux des élus montluçonnais qui cherchent, comme à Nevers, de nouveaux leviers de financement dans un contexte budgétaire contraint¹¹⁰⁹. Montluçon, en raison de son profil industriel, est notamment touchée par les effets de la réforme fiscale de la TP de 1999¹¹¹⁰ qui limite le pouvoir de taux des élus locaux (Gilbert 2000).

À la recherche de modèles extérieurs duplicables à Montluçon, une délégation est ainsi envoyée à Périgueux, en 1997, où la municipalité RPR a récemment transformé son SIVOM en district urbain¹¹¹¹. Lucien Dubuisson, maire PCF de Désertines de 1995 à 2014, rapporte que cette visite « intéresse fortement » les élus du territoire qui dès lors « imaginent faire quelque chose comme ça à l'échelle de Montluçon et de Commentry »¹¹¹². C'est dans cette situation qu'il faut comprendre la création, en décembre 2000, de la communauté d'agglomération de Montluçon ; la loi « Chevènement » de 1999 ayant, par ailleurs, acté la disparition prochaine des districts urbains¹¹¹³. La mise en place, *ex nihilo*, de ce nouvel établissement public de coopération intercommunale ne fait cependant pas consensus localement. L'absence d'un SIVOM qui aurait permis, comme à Nevers, d'acculturer les élus à une forme plus poussée d'intercommunalité contribue aussi à la complexité du dossier¹¹¹⁴. Ainsi, avant même sa création, les maires de Nérès-les-Bains et de

¹¹⁰⁵ « Montluçon : les communes se serrent les coudes », *Les Échos*, 10 janvier 1992.

¹¹⁰⁶ *Ibid.*

¹¹⁰⁷ Entretien le 25 septembre 2018 avec Pierre Goldberg : *op. cit.*

¹¹⁰⁸ Arrêté préfectoral du 29 décembre 2003 portant création du syndicat mixte du pays de la vallée de Montluçon et du Cher.

¹¹⁰⁹ Entretien réalisé le 9 mai 2019 avec Jean-Claude Micouraud : *op. cit.*

¹¹¹⁰ Les dispositions pour l'emploi (PLF 1999) : « Suppression de la taxe professionnelle sur les salaires » : budget.gouv.fr

¹¹¹¹ Entretien le 26 septembre 2018 avec Lucien Dubuisson : maire (PCF) de Désertines de 1995 à 2014 et vice-président de la communauté d'agglomération de 2000 à 2014.

¹¹¹² *Ibid.*

¹¹¹³ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

¹¹¹⁴ « Sept communautés d'agglomérations pourraient voir le jour avant l'an 2000 », *Le Moniteur*, 10 décembre 1999.

Commentry, qui craignent la domination de Montluçon¹¹¹⁵, refusent d'intégrer le projet et se réfugient dans la création d'une communauté de communes autonome rassemblant un ensemble de municipalités rurales comptant, au total, 15 500 habitants¹¹¹⁶. Il y a aussi des considérations financières derrière ce refus : Nérès-les-Bains, commune relativement bien lotie, ne souhaite pas contribuer à un système de solidarité communautaire.

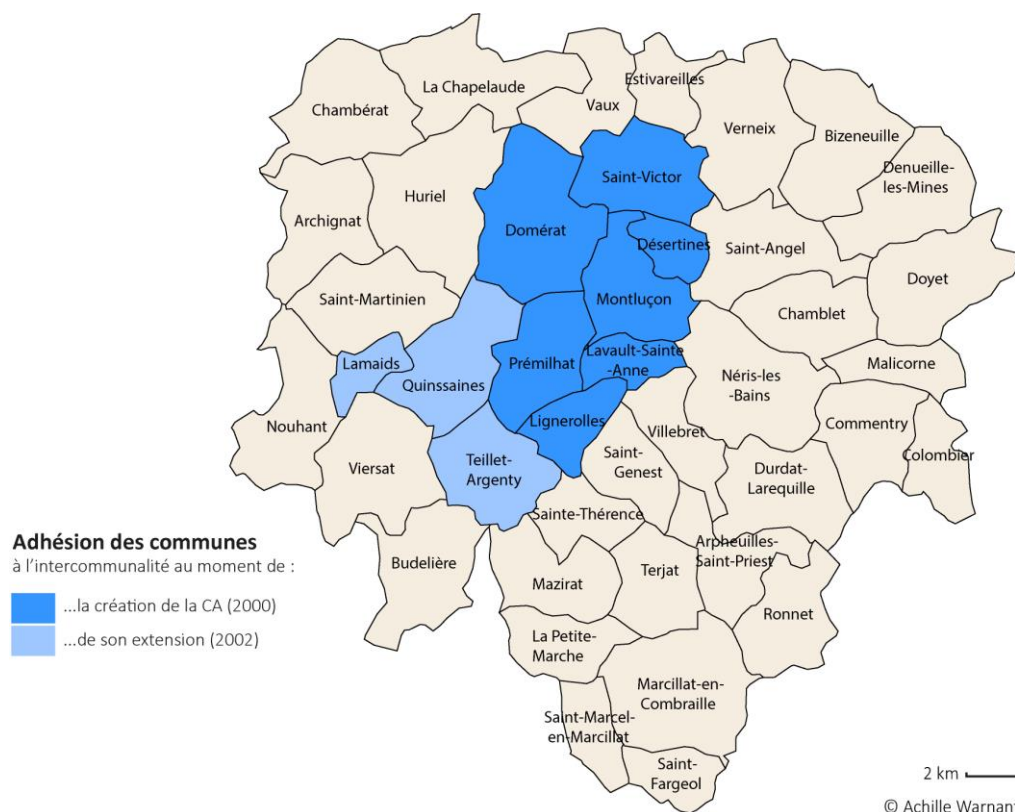


Figure 17. Évolution du périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre à Montluçon (1997-2003)

En réaction, certaines municipalités, à l'image de Désertines, adoptent, de manière transpartisane et symbolique, un vœu appelant à ce que les deux villes soient, dans un souci de cohérence territoriale, intégrées à l'agglomération montluçonnaise¹¹¹⁷. La situation conduit surtout cinq des sept communes de la nouvelle entité à présenter un recours devant le tribunal administratif pour demander l'annulation de l'arrêté préfectoral du 20 décembre 2000, portant création de la communauté d'agglomération montluçonnaise, et l'arrêté préfectoral du 5 avril 2000 portant fixation de son périmètre¹¹¹⁸. En effet, note la Chambre régionale des comptes, « toutes les communes membres soutenaient que les communes de Commentry et Nérès-les-Bains devaient

¹¹¹⁵ Ce point est rapporté par de nombreux enquêtés.

¹¹¹⁶ Arrêté préfectoral du 13 décembre 2000 portant création de la communauté de communes de Commentry-Nérès-les-Bains.

¹¹¹⁷ Entretien le 26 septembre 2018 avec Lucien Dubuisson : *op. cit.*

¹¹¹⁸ Chambre régionale des comptes : *Rapport d'observations définitives portant sur la communauté d'agglomération montluçonnaise*. Janvier 2006.

être incorporées à l'agglomérations »¹¹¹⁹. Par ailleurs, « certaines communes (...) souhaitaient adhérer à une autre communauté de communes ». Par jugement du 12 avril 2021, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand rejette cependant la requête au motif que « les arrêtés n'étaient pas entachés d'erreur manifestes d'appréciations »¹¹²⁰. Les municipalités de Prémilhat et de Saint-Victor, ancrées à droite, envisagent de faire appel de la décision mais la défaite du PCF à Montluçon et à Lavault-Saint-Anne change la donne. Daniel Dugléry explique ainsi avoir voulu faire « de la pédagogie » à son arrivée en faisant « comprendre qu'on allait changer d'air »¹¹²¹. Son objectif est également d'élargir le périmètre de l'agglomération. En 2002, il parvient à convaincre les maires de Lamaids, Quinssaines et Teillet-Argenty de la rejoindre^{1122/1123}. En revanche, l'alignement politique entre Montluçon, Nérès-les-Bains et Commentry, après 2001, ne suffit pas à convaincre leurs maires d'intégrer la communauté d'agglomération de Montluçon bien que cette dernière adhère, à l'arrivée de Daniel Dugléry, au *syndicat mixte intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères de la région montluçonnaise* (SICTOM) au côté des deux premières et du Pays de Marcillat. Cette situation rappelle ainsi que les rivalités locales tiennent autant, sinon plus, au profil social et géographique des communes qu'à la composition de leurs conseils municipaux.

À Vierzon enfin, il n'existe pas, contrairement ce que l'on observe à Montluçon et Nevers, de tradition ancienne de l'intercommunalité sur laquelle s'appuyer après l'adoption de la loi « Chevènement ». La seule exception sur le territoire se trouve être le *Syndicat Mixte du Pays de Vierzon* (SMPV) fondé en 1997¹¹²⁴, deux ans après la *loi d'orientation et d'aménagement du territoire* (LOADT), à l'initiative de Max Albizzati, le premier adjoint UDF de Jean Rousseau, quelques années après que la DATAR ait échoué à créer un réseau de villes associant Vierzon, Châteauroux, Bourges et Issoudun (Tesson 1996). Ce syndicat regroupe 45 000 habitants répartis sur 25 communes mais dispose de moyens limités. Le Pays n'ayant pas la capacité de lever l'impôt, ses ressources dépendent exclusivement des cotisations de ses adhérents et de financements extérieurs attribués par la région, l'État et l'Union européenne. Frédéric Morillon, qui siège auprès de Jean Rousseau entre 1995 et 2008, rapporte qu'« il s'agissait d'avantage d'un syndicat d'études qu'autre chose »¹¹²⁵. Une structure de coopération intercommunale à fiscalité propre est tout de même créée par arrêté préfectoral, le 29 novembre 2002, mais sur un périmètre bien plus restreint que celui du

¹¹¹⁹ *Ibid.*

¹¹²⁰ *Ibid.*

¹¹²¹ Entretien le 7 mars 2019 avec Daniel Dugléry : *op. cit.*

¹¹²² Arrêté préfectoral du 8 mars 2002 portant extension du périmètre de la communauté d'agglomération de Montluçon.

¹¹²³ Néanmoins, à elles trois, ces communes comptent seulement 1 500 habitants.

¹¹²⁴ Arrêté préfectoral du 14 avril 1997 portant création du Syndicat Mixte du Pays de Vierzon.

¹¹²⁵ Entretien avec Frédéric Morillon le 14 avril 2021 : *op. cit.*

Pays¹¹²⁶. Ce nouvel ensemble, constitué sous la forme d'une communauté de communes, dénommée *Vierzon pays des cinq rivières*, compte seulement trois municipalités – Vierzon, Méry-sur-Cher et Thénieux – et 32 000 habitants (*Figure 18*). Selon ses statuts, la structure dispose de plusieurs compétences parmi lesquelles le développement économique, à travers l'aménagement et l'entretien des zones d'activité et la gestion du pôle d'économie du patrimoine, la création, l'aménagement et l'entretien d'une partie de la voirie, la politique du logement social ainsi que la collecte et le traitement des déchets¹¹²⁷. Cette formule *a minima* résulte, certes, de l'absence de tradition intercommunale sur le territoire mais elle traduit aussi l'isolement, à la fois géographique et politique, dans lequel se trouve alors la majorité centriste au pouvoir à Vierzon. Jean Rousseau, maire entre 1990 et 2008, reconnaît ainsi s'être montré « prudent » craignant de se retrouver « minoritaire » dans ce nouvel ensemble¹¹²⁸. En effet, constituée « en dehors des sphères politiques classiques », sa majorité ne dispose pas de relais significatifs dans les communes alentours, dans un territoire disputé par le PCF et l'*Union pour un Mouvement Populaire* (UMP)¹¹²⁹. Quelques années auparavant, Max Albizzati, a ainsi perdu la présidence du *Syndicat Mixte du Pays de Vierzon* (SMPV) au profit du président du Conseil général, Rémy Pointereau, élu sur le canton de Méreau en périphérie de Vierzon¹¹³⁰.

Max Albizzati et Jean Rousseau, poussés par le Préfet et ses services, ont pourtant cherché à constituer, à l'orée des années 2000, une intercommunalité qui aurait englobé Méreau, où est installée une zone industrielle, et les communes du pays de Graçay, plus à l'ouest. Jean-Pierre Charles, maire PCF de Graçay depuis 1998, dit avoir été contacté par le maire de Vierzon sans que les négociations aboutissent : « J'ai été sollicité à l'époque pour réfléchir à la création d'une communauté de communes avec Vierzon mais son maire voulait tout décider tout seul (...) Rousseau voulait la présidence pour un élu de sa ville et la moitié des sièges moins un (...) Je crois qu'il a confondu coopération et hégémonie »¹¹³¹. Le maire de Graçay, qui souhaite tout de même profiter des dotations bonifiées mises en place par l'État, constitue alors une communauté de communes autonome au côté de six autres municipalités aux sensibilités politiques différentes : Nohant-en-Graçay, Saint-Outrille, Dampierre-en-Graçay, Genouilly, Saint-Georges-sur-la-Prée et

¹¹²⁶ Arrêté préfectoral n° 2002.1.1623 du 29 novembre 2002 portant création de la communauté de communes Vierzon pays des cinq rivières.

¹¹²⁷ Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion de la commune de Vierzon. Octobre 2007.

¹¹²⁸ Entretien le 12 novembre 2020 avec Jean Rousseau : *op. cit.*

¹¹²⁹ *Ibid.*

¹¹³⁰ Entretien avec Frédéric Morillon le 14 avril 2021 : *op. cit.*

¹¹³¹ Entretien le 17 novembre 2020 avec Jean-Pierre Charles : maire PCF de Graçay depuis 1998, vice-président de la communauté de communes *Vierzon Sologne Berry* depuis 2013 après avoir été le président de la communauté de communes des *Vallées Vertes* de 1999 à 2012, conseiller départemental du Cher depuis 2008.

Saint-Hilaire-de-Court¹¹³². Si ces communes rurales et populaires redoutent la domination de Vierzon, il est probable qu'une municipalité comme Méreau, qui accueille une population aisée et des entreprises dynamiques, lui garantissant des recettes fiscales élevées, craigne surtout d'avoir à payer pour des communes moins bien dotées. Celle-ci se réfugie ainsi, dès 1999¹¹³³, dans ce que le géographe et politiste Philippe Estèbe (2008) qualifie de « club périphérique » ou « club de riches » : en l'occurrence, une communauté de communes rassemblant un ensemble de municipalités bien loties situées entre Bourges et Vierzon.

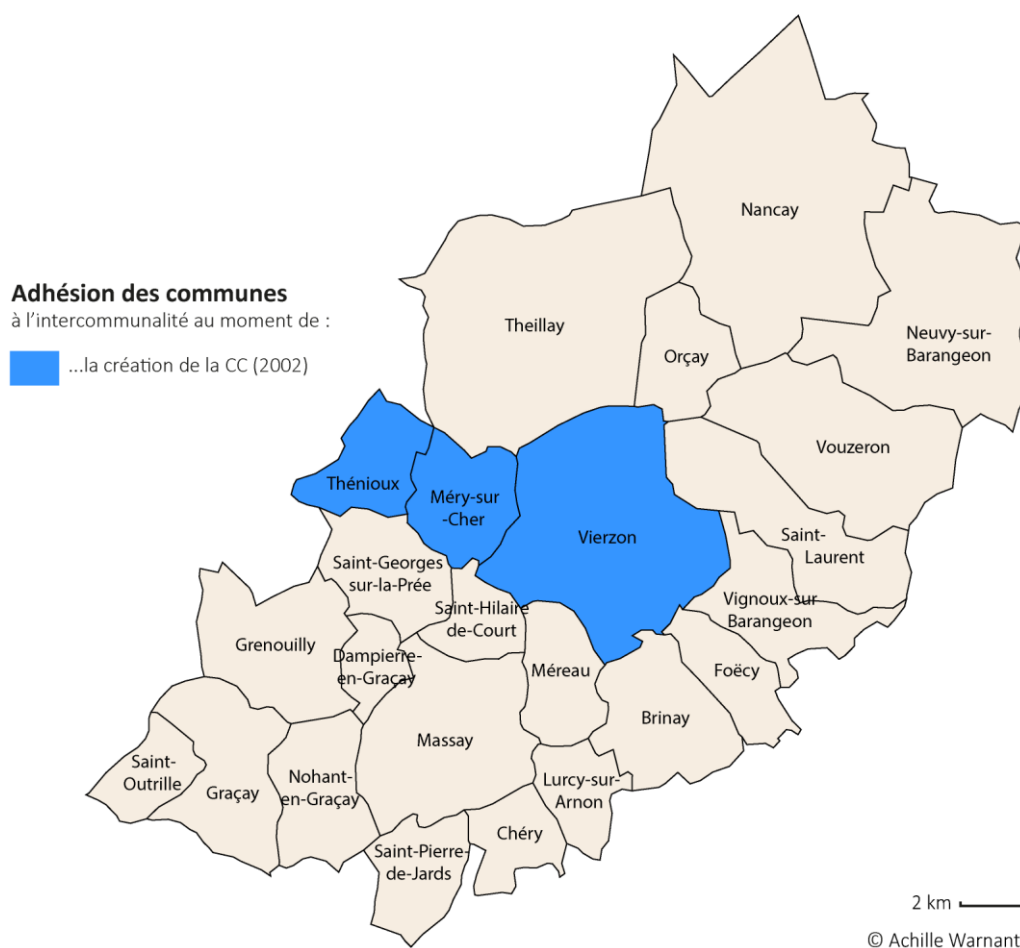


Figure 18. Évolution du périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre à Vierzon (1997-2003).

Montluçon, Nevers et Vierzon sont ainsi toutes trois concernées, à des degrés divers et selon des modalités qui diffèrent, par la « révolution intercommunale » au tournant des années 2000. Cette évolution doit beaucoup, on le voit, aux Préfets qui, eux-mêmes incités par leur ministère de tutelle (Guéranger 2008), poussent les communes à se regrouper au sein d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les avantages fiscaux et financiers accordés aux municipalités qui s'engagent dans de telles démarches, prévues au titre de la loi du 12 juillet 1999,

¹¹³² Arrêté préfectoral du 1^{er} janvier 2000 portant création de la communauté de communes des Vallées Vertes du Cher Ouest.

¹¹³³ Arrêté préfectoral du 18 novembre 1999 portant création de la communauté de communes des Vals de Cher et d'Arnon.

donnent des arguments de poids aux représentants de l'État dans les territoires (Hertzog & Siat 2000). C'est particulièrement le cas dans des villes moyennes comme Montluçon, Nevers ou Vierzon dans lesquelles les élus locaux, face à la baisse de la population et à la désindustrialisation, sont en quête de nouveaux leviers d'investissement et d'outils permettant d'encadrer la périurbanisation. Ces trois exemples nous rappellent cependant que le développement de l'intercommunalité ne se fait pas sans réticences. Il existe en effet, au niveau local, des clivages de différentes natures – géographiques, politiques ou économiques – qui interrogent sur la capacité réelle de l'intercommunalité à tenir ses promesses : à savoir, lutter contre la « compétition locale des territoires » et redonner aux villes-centres les moyens d'assurer leur développement dans un contexte de concurrence exacerbée.

Le miracle n'aura pas lieu : les limites de la coopération intercommunale à ses débuts

Ces nouveaux instruments de l'action publique territoriale, que sont les communautés de communes et d'agglomération, suscitent de nombreuses attentes auprès des élus des municipalités concernées¹¹³⁴. Conformément aux promesses formulées par le législateur, au moment du vote de la loi Chevènement, ces derniers profitent dans un premier temps de dotations bonifiées dont le montant varie en fonction du *coefficient d'intégration fiscale* (CIF)¹¹³⁵. Parallèlement à ces aides limitées dans le temps, la mise en commun de moyens humains et financiers à l'échelle du groupement donne aux collectivités la possibilité d'étoffer leurs services administratifs et de procéder à une montée en compétence des agents. « À ce moment-là, on voit ça, au niveau des services en tout cas, comme une opportunité pour... faire des projets que l'on ne pouvait pas faire sans et puis... pour attirer des personnes que l'on n'aurait peut-être pas eues autrement », explique un ancien DGS de la communauté d'agglomération de Nevers¹¹³⁶. À l'échelle nationale, on observe ainsi, au début des années 2000, une hausse importante des effectifs rattachés à des EPCI à fiscalité propre (FERNIER 2011)¹¹³⁷. Ces derniers, qui comptaient 55 200 agents en 1998, en accueillent 74 000 de plus en 2005 (+ 132 %) concentrant, à eux-seuls, sur la période considérée, un tiers environ de l'ensemble des créations d'emplois dans la fonction publique territoriale alors qu'ils n'accueillaient, en 1998, que

¹¹³⁴ La majorité de mes enquêtés, en fonction à cette époque, convergent sur ce point.

¹¹³⁵ Celui-ci permet de mesurer l'intégration d'un EPCI en mesurant le rapport entre la fiscalité communale et celle du groupement. Plus le CIF fut élevé au moment de la création de la structure intercommunale, plus les dotations de l'État furent importantes.

¹¹³⁶ Entretien le 12 février 2015 avec Jean-Marc Mathios : ex-directeur général des services (DGS) de Nevers Agglomération ayant participé à la mise en place de Confluences 1 et 2.

¹¹³⁷ Au total, selon la DGCL, les organismes intercommunaux voient leurs effectifs progresser de 122 600 à 207 000 agents (+ 69,7 %) sur la période et les communes de 1 032 700 à 1 094 000 agents (+ 6 %).

3,5 % du total de ses effectifs. Cette montée en puissance du fait intercommunal, en France, traduit un certain enthousiasme des élus locaux vis-à-vis de ce nouvel outil dans un contexte où la ressource publique se raréfie et où la multiplication des appels à projets (européens et régionaux notamment) conduit les collectivités à devoir se doter de compétences nouvelles. Ces institutions promues par la nécessité d'apporter des réponses à des enjeux supposés identiques sur chaque territoire (Négrier 2001) ne s'adressent donc pas exclusivement aux communes-centres des villes moyennes en décroissance urbaine. Les élus de ces dernières voient pourtant dans leur développement une solution idoine à la plupart des maux qui touchent leurs territoires : la périurbanisation, la désindustrialisation et la disparition de certains services. L'étude des cas de Montluçon, Nevers et Vierzon conduit en réalité à relativiser la capacité de ces nouvelles structures à enrayer la décroissance urbaine. Les EPCI développés dans ces territoires présentent en effet quatre grandes limites qui touchent à leurs périmètres, à leurs moyens, à la manière dont ils sont gouvernés et aux objectifs qui leurs sont assignés.

La première limite de l'intercommunalité, telle qu'elle est dessinée au début des années 2000, concerne **le choix du périmètre** conjointement retenu par les élus locaux et les services du Préfet. Alors que la recherche du « territoire pertinent », de « la bonne taille », de la « subsidiarité » ou de l'« optimum dimensionnel » prend parfois des airs de « quête du graal » (Vanier 2015), les limites retenues à la création des premiers EPCI à fiscalité propre à Montluçon, Nevers et Vierzon semblent davantage dépendre de considérations politiques et de rapports de force entre communes voisines, suivant une logique de « clubisation » (Estèbe 2008), que de critères économiques, sociaux ou démographiques clairement définis. La chambre régionale des comptes, dans un rapport publié en 2005 concernant l'agglomération de Montluçon, souligne ainsi le caractère excessivement restreint du périmètre adopté à la création du groupement. Elle donne raison à celui qui en fut le premier président, Jean-Claude Micouraud, lorsqu'il affirme que le choix du bassin d'emploi Montluçon-Néris-les-Bains-Commentry aurait été plus « cohérent et pertinent » pour « la création du nouvel établissement » considérant l'« imbrication géographique et économique » des villes qui le composent¹¹³⁸. Lucien Dubuisson, maire de Désertines entre 1995 et 2014, explique que la plupart des élus étaient en réalité conscients, à la création de la communauté d'agglomération, des imperfections de son périmètre mais que les dissensions politiques entre ces municipalités étaient trop importantes pour être surmontées aussi rapidement que l'exigeaient les services de l'État¹¹³⁹. « Ce périmètre a été établi en dehors de toute logique... sinon des logiques politiciennes », estime l'actuel directeur départemental des Restos du Cœur qui travaillait alors à la sous-préfecture de

¹¹³⁸ Chambre régionale des comptes : *Rapport d'observations définitives portant sur la communauté d'agglomération montluçonnaise*. Janvier 2006.

¹¹³⁹ Entretien le 26 septembre 2018 avec Lucien Dubuisson : *op. cit.*

Montluçon¹¹⁴⁰. En effet, si la communauté d'agglomération recouvre, après 2002, l'ensemble des communes rattachées à l'unité urbaine, à savoir Montluçon, Désertines, Domérat, Lavault-Saint-Anne, Prémilhat et Quinssaines, seules dix des trente-trois communes de l'aire urbaine en sont membres. Ainsi, près d'un habitant sur cinq résidant dans l'aire urbaine de Montluçon vit en dehors de la communauté d'agglomération. L'écart entre le périmètre de cet EPCI à fiscalité propre et celui du bassin d'emploi, qui compte 116 communes réparties sur deux départements, est encore plus important.

Cette situation n'est cependant pas spécifique à Montluçon. La chambre régionale des comptes considère ainsi, dans un rapport publié en 2005, que la carte intercommunale, dans le cas la communauté d'agglomération de Nevers, ne peut pas non plus être considérée comme aboutie « dans le sens où il semble que la pertinence économique du périmètre (communautaire) exigerait que soient englobées les communes de Marzy et de Saint-Éloi, et peu ou prou, l'ensemble des communes de la communauté de communes Entre Loire et Allier » dans laquelle se trouve Saint-Éloi et Magny-Cours qui accueillent toutes deux des zones d'activité importantes pour le territoire¹¹⁴¹. Marzy, de son côté, sur laquelle est installée la plus grande zone commerciale du département, constitue en l'état une enclave bien que cela soit contraire à l'objectif de la loi Chevènement. Les magistrats de la chambre régionale des comptes rappellent que « le périmètre d'un EPCI peut fort bien inclure des communes opposées à la création dudit EPCI dès lors que le projet préfectoral a au moins recueilli l'accord des conseils municipaux des deux tiers des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale, ou de la moitié des communes rassemblant les deux tiers de la population » mais que les municipalités membres du groupement ont décidé de refuser d'intégrer « de force » de nouvelles communes¹¹⁴². Au total, si l'on s'en tient aux concepts utilisés par l'INSEE, il apparaît que la communauté d'agglomération de Nevers déborde largement le périmètre de l'unité urbaine, qui comprend cinq municipalités¹¹⁴³, mais s'avère très inférieure à celui de l'aire urbaine qui en compte alors 40 de plus. La chambre régionale des comptes estime toutefois que « l'application des diverses définitions données par l'INSEE aux notions d'unité ou d'aire urbaines n'aurait pas assuré une configuration territoriale plus cohérente que celle qui se trouve constituée par les dix communes actuellement membres de la communauté d'agglomération »¹¹⁴⁴. Alors que ces découpages statistiques sont généralement

¹¹⁴⁰ Entretien le 27 septembre 2018 avec Alain Faucher : directeur départemental des Restos du Cœur, attaché parlementaire entre 2007 et 2012 du député PS Bernard Lesterlin, auparavant chargé de mission à la sous-préfecture de Montluçon.

¹¹⁴¹ Chambre régionale des comptes : *Rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération de Nevers issue de la transformation de la communauté de communes Val de Loire-Val de Nièvre*. Juin 2005.

¹¹⁴² *Ibid.*

¹¹⁴³ Challuy, Sermoise, Nevers, Coulanges-lès-Nevers, Varennes-Vauzelles.

¹¹⁴⁴ Chambre régionale des comptes : *Rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération de Nevers issue de la transformation de la communauté de communes Val de Loire-Val de Nièvre*. Juin 2005.

utilisés pour évaluer la « pertinence » des périmètres intercommunaux (Desage & Guéranger 2011), cette remarque des magistrats rappelle qu'en la matière le territoire idéal n'existe pas.

On retrouve ainsi, sans surprise, les mêmes difficultés à Vierzon où le périmètre de la communauté de communes ne correspond aucunement à celui de l'unité urbaine : ni Méreau, qui accueille pourtant la plus grande zone d'activité du territoire, ni Saint-Hilaire-de-Court, ne sont membres de cet EPCI à fiscalité propre. Méry-sur-Cher et Thénieux sont, certes, comprises dans le périmètre de l'aire urbaine de Vierzon mais, avec huit municipalités comptant 47 000 habitants, celui-ci dépasse largement celui de la communauté de communes qui rassemble seulement trois communes totalisant 32 000 habitants. « Il aurait été plus valorisant de parvenir à constituer une communauté d'agglomération mais il fallait réunir 50 000 habitants et nous étions très loin de les atteindre », analyse aujourd'hui Jean Rousseau¹¹⁴⁵. Si le territoire idéal est condamné à demeurer introuvable, les périmètres retenus au début des années 2000, dans le cadre de la formation de ces EPCI à fiscalité propre, apparaissent ainsi excessivement restreints en raison des « stratégies d'échappement » déployées par quelques-unes des municipalités périphériques les mieux loties et quelques communes rurales craignant d'être dépossédées par la ville-centre.

La deuxième limite de l'intercommunalité tient à **la modestie des moyens** qui lui sont généralement attribués à sa création : qu'ils soient humains, financiers ou réglementaires. Ainsi, plus d'un an après sa mise en place, en juin 2002, la communauté d'agglomération de Montluçon ne compte que dix agents. À cette date, indique un rapport de la chambre régionale des comptes cité plus haut, « plusieurs emplois dont trois emplois fonctionnels de direction, un directeur général des services et deux directeurs généraux adjoints, n'avaient pas été pourvus »¹¹⁴⁶. Si les effectifs de l'EPCI progressent rapidement, par la suite, les créations de postes en propre sont peu nombreuses : « Le nombre d'emplois effectivement pourvus à titre permanent, au 30 mars 2004, s'élevait à 42, dont 31 agents par transferts des communes membres et 11 agents recrutés directement par la communauté »¹¹⁴⁷. En outre, cet EPCI apparaît, initialement, comme un « nain financier » en comparaison de la ville-centre. En 2001, le montant de la *Dotation globale de fonctionnement* (DGF) accordée par l'État à la communauté d'agglomération était ainsi, par exemple, de 2,5 millions d'euros contre 12,7 millions pour la ville de Montluçon. À cela s'ajoutent enfin les compétences officiellement exercées par l'EPCI mais en réalité confiées à d'autres structures. C'est le cas, par exemple, de la gestion des déchets déléguée au *syndicat mixte intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères de la région montluçonnaise* (SICTOM).

¹¹⁴⁵ Entretien le 12 novembre 2020 avec Jean Rousseau : *op. cit.*

¹¹⁴⁶ Chambre régionale des comptes : *Rapport d'observations définitives portant sur la communauté d'agglomération montluçonnaise*. Janvier 2006.

¹¹⁴⁷ *Ibid.*

À Nevers, la situation n'est pas meilleure qu'à Montluçon. Certes, la communauté d'agglomération à laquelle la municipalité appartient a pu bénéficier du transfert des personnels des différentes structures affectées par sa création : la communauté de communes « Confluences 2 », le SIVOM de l'agglomération de Nevers et d'autres syndicats plus modestes¹¹⁴⁸. Lors de sa mise en place, elle dispose ainsi de 80 agents mais il s'agit en quasi-totalité de personnels transférés¹¹⁴⁹. Comme à Montluçon, les créations de postes sont initialement limitées. Concernant ses compétences, la chambre régionale des comptes déplore, par ailleurs, que l'agglomération ne se soit pas dotée de « véritables blocs de compétences, cohérents et complémentaires, au-delà du socle de compétences minimales retenues lors de sa constitution » qui comprend la gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement¹¹⁵⁰. Si « Confluences 2 » disposait des compétences « culture » et « sport », les élus communistes de Garchizy et de Varennes-Vauzelles n'ont pas souhaité qu'elles soient reprises par l'agglomération¹¹⁵¹. Les moyens financiers de l'EPCI demeurent, en outre, comme à Montluçon, relativement limités en comparaison de ceux dont dispose la ville-centre. À la création de la communauté d'agglomération en 2003, celle-ci a par exemple bénéficié de 2,8 millions d'euros de DGF contre 11,5 millions pour la ville de Nevers¹¹⁵².

À Vierzon enfin, la communauté de communes dispose, à sa création, de moyens encore plus limités. Elle compte ainsi, en 2003, seulement 13 agents transférés par la ville-centre¹¹⁵³, auxquels il faut ajouter « du personnel mis à disposition par chacune des trois communes membres pour effectuer des missions opérationnelles ou fonctionnelles au profit de la communauté de communes »¹¹⁵⁴. Réglementairement, cette forme d'intercommunalité dispose de compétences réduites par rapport aux communautés d'agglomération : seules les compétences « aménagement de l'espace » et « développement économique » sont obligatoires. À Vierzon, l'EPCI exerce aussi les compétences « élimination et valorisation des déchets » et « politique du logement social d'intérêt communautaire » mais, deux ans après la création de la communauté de communes, cette dernière, révèle la chambre régionale des comptes, n'a donné lieu à aucun investissement et l'EPCI n'a pas élaboré de programme local de l'habitat¹¹⁵⁵. La compétence « développement économique », qui concentre de son côté une part importante de l'investissement, est déléguée pour l'essentiel,

¹¹⁴⁸ C'est le cas du *syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable* (SIAEP) de Fourchambault, du SIVOM de Challuy-Sermoise, du SIAEP de Nevers-Sud et du SIAEP de Coulanges-lès-Nevers-Saint-Éloi.

¹¹⁴⁹ Chambre régionale des comptes : *Rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération de Nevers issue de la transformation de la communauté de communes Val de Loire-Val de Nièvre*. Juin 2005.

¹¹⁵⁰ *Ibid.*

¹¹⁵¹ Entretien le 22 avril 2020 avec Didier Boulaud : *op. cit.*

¹¹⁵² DGCL : comptes individuels des collectivités locales.

¹¹⁵³ Chambre régionale des comptes : *Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion de la communauté de communes de Vierzon pays des cinq rivières*. Octobre 2007.

¹¹⁵⁴ *Ibid.*

¹¹⁵⁵ *Ibid.*

jusqu'en 2005, à l'association *Vierzon Développement Entreprise* (VDE) dont la mission est « d'assurer la promotion et le développement des activités économiques de la communauté de communes, de son bassin d'emploi, et de toutes les communes adhérentes (...), et notamment, d'initier, en vue d'implantations, des actions précises de prospection auprès des entreprises ». *Vierzon pays des cinq rivières* a donc des capacités contraintes en la matière. Enfin, bien que non négligeable, le budget réel de l'EPCI restait, en 2005, très inférieur à celui de la seule commune centre : 16 millions d'euros contre 46 millions d'euros¹¹⁵⁶.

La troisième limite de l'intercommunalité telle qu'elle se construit alors tient à **son mode de gouvernance au « consensus »**. Pour le comprendre, il convient de revenir sur la manière dont fonctionne une communauté de communes ou d'agglomération. Un EPCI est composé de deux organes distincts. Il y a, d'abord, le conseil communautaire – l'assemblée délibérante – qui est constituée de l'ensemble des délégués de chaque commune. Il se réunit une fois par trimestre sur convocation du Président. Après débat, celui-ci vote le budget, décide des grands projets et adopte des décisions prises au sein de commissions thématiques. Ces dernières sont placées sous la responsabilité de vice-présidents qui à Montluçon, Nevers et Vierzon sont en majorité les maires des communes membres. En théorie chaque conseiller communautaire doit participer à une ou plusieurs commissions dans lesquelles chaque municipalité est en principe représentée. Les travaux menés dans ce cadre associent les élus communautaires et les techniciens, sous l'égide de l'élu qui préside la commission. Les projets sont établis, examinés et débattus, avant d'être envoyés vers le bureau communautaire qui est le deuxième organe de l'agglomération. Si sa composition varie d'un EPCI à l'autre, ce dernier comprend un président et plusieurs vice-présidents qui se réunissent une fois par mois environ afin de valider l'ordre du jour du conseil communautaire. Au-delà de cette fonction, le bureau remplit également une autre mission officieuse mais tout aussi importante : celle de « filtrage/aiguillage des délibérations et de répétition, mais en coulisse, des débats du conseil » afin de garantir un fonctionnement consensuel de l'institution (Desage & Guéranger 2011). Ainsi, comme l'explique, par exemple, Bruno Lepinte au sujet de l'agglomération de Nevers : « Rien ne venait au conseil communautaire si quelqu'un avait une opposition »¹¹⁵⁷.

À Montluçon, Nevers et Vierzon, la neutralisation des enjeux partisans au profit de compromis savants et bien dosés est pleinement assumée par les élus locaux : « Lorsqu'ils en reconnaissent les effets, les acteurs présentent la politique comme un parasite incongru, un "bruit" venant perturber un processus qui devrait rester apolitique, c'est-à-dire neutre et objectif, alors que les intérêts y sont par nature communs » (Moquay 1998). Ces derniers voient en effet dans la recherche de compromis

¹¹⁵⁶ Le « budget réel » désigne ici l'addition des recettes de fonctionnement et d'investissement (24 millions) moins l'attribution de compensation (8 millions) qui correspond à la TH diminuée des charges transférées à la communauté de communes.

¹¹⁵⁷ Entretien le 9 février 2015 avec Bruno Lepinte : *op. cit.*

une condition *sine qua non* pour garantir aux communes périphériques qu'elles continueront de peser sur les décisions adoptées. « Sans cette façon de travailler certaines communes comme Varennes-Vauzelles ou Garchizy n'auraient pas intégré l'agglo », soutient Bruno Lepinte¹¹⁵⁸. « Veiller à maintenir un consensus entre les maires de l'agglomération ce fut de temps en temps "barbesque"... Parfois c'était un peu "tu me donnes ça en échange de ça"... mais c'était nécessaire pour embarquer tout le monde », affirme également Daniel Dugléry¹¹⁵⁹. Certains élus comparent ce fonctionnement à celui de l'Union européenne qui, pour avancer, a besoin de l'accord de tous les pays membres¹¹⁶⁰. « Avec le consensus on a le sentiment d'aller très lentement. C'est très compliqué d'avancer, admet Didier Boulaud, mais c'est un sentiment trompeur. Pour s'en apercevoir il suffit de se retourner et de voir ce qui a été fait »¹¹⁶¹. Cette volonté de décider collégialement, en particulier lors de la création de ces EPCI, parfois présentée comme un « mal nécessaire », fut évoquée à de nombreuses reprises au cours de mes entretiens. De Lille (Nord) à Chambéry (Savoie) (Desage & Guéranger 2011), en passant par La Flèche (Sarthe) (Moquay 1998), on assiste en réalité un peu partout à la reproduction d'une même logique « consensuelle » où « la plupart des protagonistes s'accordent au gré d'une économie politique de contreparties » (Négrier 2001). Celle-ci a certainement contribué au succès de la loi Chevènement en même temps qu'elle en a limité les effets, en particulier pour les villes-centres. En effet, bien que 76 % des présidents d'EPCI soient, en 2001, issus de la ville-centre et que 63 % en soient maires (Le Saout 2001), à l'image de ce que l'on observe à Montluçon, Nevers et Vierzon au moment de la création de ces établissements, la recherche d'un consensus à tout prix, réalisé le plus souvent *a minima*, relativise alors la place de la commune-centre et la capacité des acteurs à dépasser des logiques de « trocs » pour travailler à des projets d'intérêt communautaire. Cette logique « municipaliste » est par ailleurs renforcée par le mode de scrutin au second degré des conseillers communautaires alors que l'intercommunalité reste « pensée comme secondaire voire accessoire par rapport à l'action municipale » (Le Saout 2000).

La quatrième et dernière limite de l'intercommunalité tient à **l'ambiguïté des objectifs** qui lui sont assignés lors de l'adoption des lois Joxe et Chevènement de 1992 et 1999. En effet, comme l'observent les politistes Fabien Desage et David Guéranger (2011), le « développement des institutions intercommunales se justifie tantôt par la volonté d'endiguer ou de réguler la concurrence entre communes, tantôt par le souci de développer des ensembles suffisamment grands pour prendre part à une compétition généralisée ». Les objectifs de la « révolution intercommunale » diffèrent en fait selon l'échelle considérée : à l'échelle locale, la coopération

¹¹⁵⁸ *Ibid.*

¹¹⁵⁹ Entretien le 7 avril 2019 avec Daniel Dugléry : *op. cit.*

¹¹⁶⁰ Entretien le 12 novembre 2020 avec Jean Rousseau : *op. cit.*

¹¹⁶¹ Entretien le 22 avril 2020 avec Didier Boulaud : *op. cit.*

intercommunale est une politique de solidarité alors qu'à l'échelle nationale, voire internationale, elle est une politique d'attractivité et de compétitivité. Le développement de la coopération intercommunale contribue ainsi à accentuer « ce qui ressemble fort à une guerre des territoires par d'autres moyens » (Vanier 2010) sans véritablement répondre aux problèmes rencontrés dans les villes moyennes en décroissance urbaine comme à Montluçon, Nevers ou Vierzon.

Sous l'effet de l'émergence de nouveaux mots d'ordre dans l'aménagement du territoire, on observe ainsi, au début des années 2000, le développement de structures de coopération intercommunale à fiscalité propre dans l'ensemble du pays. Au sein des communes-centres des villes moyennes en décroissance urbaine, à l'image de Montluçon, Nevers ou Vierzon, ce mouvement est considéré dans un premier temps, par une majorité des élus locaux, comme une opportunité pour encadrer les dynamiques de périurbanisation d'une part, et engager des actions de développement économique plus ambitieuses d'autre part. La « révolution intercommunale » ne fait cependant pas consensus localement et de nombreux conflits accompagnent sa mise en œuvre. Ainsi, si la coopération intercommunale à fiscalité propre apparaît comme un outil intéressant, en particulier dans des villes moyennes en décroissance urbaine, celle-ci comporte, à ses débuts, certaines limites que l'on retrouve d'un territoire à l'autre : un périmètre restreint, des moyens modestes, une gouvernance faiblement efficace et des objectifs peu lisibles voire contradictoires. D'ailleurs, les élus locaux ne semblent pas considérer l'intercommunalité comme une véritable solution pour enrayer la décroissance, leurs attentes vis-à-vis de l'État ou de l'Europe apparaissant ainsi moins fortes qu'au cours des décennies passées. Ces limites rappellent que l'intercommunalité reste alors « un pouvoir inachevé » (Le Saout 2000) et laissent ainsi présager en creux son incapacité future à lutter efficacement contre le « problème des villes moyennes ».

III. Conclusion du chapitre

Ce chapitre entendait interroger ce que produit l'arrivée de la gauche au pouvoir, en mai 1981, dans des villes moyennes confrontées aux premiers symptômes de la décroissance urbaine. Après une première phase de « réalisation-identification » du « préjudice » (Felstiner *et al.* 1991) et de prise en considération progressive, de la part des pouvoirs publics, de l'existence d'un « problème des villes moyennes » au cours des années 1970 (chapitre 4), il s'agissait de comprendre comment les élus ont réagi à son approfondissement, dans les deux décennies suivantes, alors qu'émergent

de nouveaux mots d'ordre, dans l'aménagement du territoire, et de nouvelles modalités d'action liées, d'une part, à la décentralisation et, d'autre part, à la construction européenne.

Après l'accession de François Mitterrand à la présidence de la République, j'ai montré comment les socialistes et leurs partenaires s'emploient à mettre en œuvre, sous la houlette de Pierre Mauroy et de Gaston Deferre, les premières grandes lois visant à faire de la France un État décentralisé. J'ai rappelé, à cette occasion, les principales étapes de ce processus d'affirmation des villes qui repose alors sur deux objectifs conjoints : démocratiser les institutions locales et stimuler l'économie. Si les attentes sont importantes, notamment au sein des municipalités confrontées à des dynamiques économiques et démographiques récessives, la décentralisation peine à tenir ses promesses aussi rapidement qu'espéré contribuant à fragiliser la gauche lors des élections municipales de 1983. Alors que, pour la première fois, les socialistes et leurs alliés ne peuvent plus se défausser sur le pouvoir central pour justifier de leurs difficultés, ces derniers enregistrent de très nombreuses défaites, six ans après la vague rose de 1977. C'est le cas en particulier, je l'ai souligné, dans les villes moyennes les plus fragilisées où une partie de l'opinion publique semble désormais douter, à des degrés divers, de la capacité de la gauche à changer la ville. Face à l'accentuation de la décroissance urbaine, les socialistes, les communistes et leurs alliés, comme on l'a observé à partir des cas de Montluçon, Nevers et Vierzon, demandent du temps aux électeurs mais le tournant de la rigueur, peu après les élections municipales de 1983, et le passage progressif, dans les années 1980, d'un « Etat aménageur » à un « Etat pompier », contraint les représentants de ces municipalités à changer de stratégies. La figure du « maire entrepreneur » (Le Bart 1992) qui entend gérer sa ville de manière « efficace », « moderne » et « dynamique » en lien avec les pouvoirs économiques locaux, dans le cadre de « coalitions de croissance » (Rousseau 2010), tend à se banaliser, y compris à gauche. La priorité est de plus en plus souvent donnée, comme en témoignent la construction du circuit de Magny-Cours à proximité de Nevers ou du centre culturel *Athamor* à Montluçon, à la réalisation de grands projets susceptibles de faire évoluer positivement l'image du territoire et de redynamiser l'économie locale. Si ce tournant entrepreneurial est d'abord limité, il suffit à réalimenter le mythe d'un retour prochain à la croissance après une phase d'incertitude ouverte au milieu des années 1980. Il introduit, en outre, une évolution plus profonde de l'action publique au moment où l'attractivité et la compétitivité deviennent les principaux mots d'ordre de l'aménagement du territoire et où les collectivités sont amenées à composer avec de nouveaux acteurs publics et privés.

On observe ainsi, du milieu des années 1990 au début des années 2000, une importante transformation de la fabrique de la ville en lien avec l'émergence de ces nouveaux impératifs et l'avènement d'une gouvernance multiniveau. La logique du « projet » se substitue à celle du « guichet » (Baudelle 2008) alors que les élus locaux sont désormais incités à promouvoir des

stratégies de développement différenciées, conformément à la théorie des avantages comparatifs, afin d'attirer de nouveaux habitants et de nouvelles activités. Cette évolution, encouragée par les institutions européennes dans le cadre des stratégies établies lors des conseils européens de Lisbonne-Göteborg en 2000 et 2001, elles-mêmes influencées par les politiques d'aménagement mises en place dans le cadre français, aboutissent à plusieurs grands changements institutionnels avec le développement de l'intercommunalité, des réseaux de villes et la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques à l'image des pôles de compétitivité. Au plan local, j'ai montré comment cette évolution a pu contribuer, dans les villes moyennes, aux victoires de la droite aux élections municipales de 1995 et 2001 ; la droite ayant permis en retour d'ancrer durablement la compétitivité et l'attractivité comme des objectifs prioritaires de l'action publique à travers la banalisation et l'affirmation de la figure du « maire entrepreneur » (Le Bart 1992). À nouveau, les cas de Montluçon, Nevers et Vierzon permettent d'illustrer, de différentes manières, cette évolution en rappelant qu'elle concerne aussi des municipalités en décroissance urbaine *a priori*, pourtant, moins bien dotées pour faire face à une concurrence territoriale généralisée. La compétitivité et l'attractivité sont ici mobilisées par les pouvoirs publics locaux afin d'entretenir l'espoir d'un retour rapide à la croissance alors que la baisse de la population se poursuit. Sous l'effet de l'inscription à l'agenda des politiques publiques de ces nouveaux impératifs, j'ai montré, en m'intéressant aux cas de Montluçon, Nevers et Vierzon, ce que produit, dans ce contexte, la « révolution intercommunale » (Jebeili 2011) au début des années 2000. De même que les politiques des réseaux de villes conduites à la fin des années 1980, celle de l'intercommunalité est perçue initialement comme une opportunité pour les villes moyennes qui espèrent « renforcer leurs fonctions de centralités et leurs collaborations territoriales » (Roudier 2019). Comme je l'ai souligné, ce mouvement ne fait cependant pas consensus localement et de nombreux conflits accompagnent sa mise en œuvre qui aboutissent à faire de l'intercommunalité « un pouvoir inachevé » (Le Saout 2000) limitant, de ce fait, sa capacité à lutter efficacement contre le « problème des villes moyennes », qui n'est pas encore nommé comme tel.

Ce chapitre m'amène à l'arrivée à formuler quatre observations principales. On remarque, premièrement, après 1981, une évolution sensible du rapport entre l'État et les collectivités territoriales alors que les pouvoirs locaux rompent progressivement avec une vision strictement étatiste du développement économique. Dans les villes moyennes en décroissance urbaine, notamment, ce passage d'une « reconversion dominée et pilotée par l'État à une séquence de "développement des territoires" » engageant un nombre croissant d'acteurs (Taielet 2009) traduit ainsi l'avènement d'une gouvernance devenue « multiniveaux » ou « polycentrique » (Arnaud & Simoulin 2011). Cet éclatement des responsabilités et des moyens d'action ne conduit pas, pour

autant, les élus locaux à renoncer à traiter les problèmes qu'ils rencontrent. Cette évolution aboutit, au contraire, à un « double rééquilibrage du volontarisme politique » qui amène les pouvoirs locaux à s'acclimater aux « effets des régulations de marché » et à considérer les cadres et instruments territoriaux, institués au cours des années 1980 et 1990, comme « une ressource » au service du « réenchâssement de l'action publique » (Taiclet 2009), dans un contexte où le pouvoir central apparaît affaibli. Deuxièmement, on observe parallèlement, durant ces deux décennies, une mise entre parenthèse du « problème des villes moyennes » avec la fin, au début des années 1980, de la politique contractuelle qui leur était destinée. Certes, l'« air du temps » (Cefaï 1996) semble favorable à son identification et à sa mise à l'agenda en raison, d'une part, de la création de la FMVM en 1988 et, d'autre part, de l'accentuation et de l'extension de la décroissance urbaine dans un nombre croissant de villes moyennes. Cependant, nous n'assistons pas encore à « la conversion d'un fait social en objet de préoccupation et de débat » (Neveu 2015) sous un angle géographique et catégoriel. Le « problème des villes moyennes » reste relégué derrière d'autres problèmes publics plus généraux comme celui de l'aménagement du territoire ou de l'emploi. Troisièmement, si les villes moyennes semblent marginalisées dans les politiques publiques jusqu'au début des années 2000, elles bénéficient toutefois, de manière privilégiée, de politiques qui ne leur sont pas exclusivement dédiées à l'image des réseaux de villes, de l'intercommunalité, des pôles de conversion ou de la réforme de la carte universitaire qui les aident à renforcer leurs fonctions de centralités et à faire face aux effets de la désindustrialisation. Ces politiques ne traitent cependant qu'une partie des problèmes rencontrés par les villes moyennes en décroissance urbaine. Il faut en effet attendre la fin de la décennie avec l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » pour que ces villes figurent à nouveau à l'agenda des politiques publiques, puis le milieu de la décennie suivante pour que le « problème des villes moyennes » soit identifié et publicisé comme tel. Comme j'entends le montrer dans mon prochain chapitre, la reconnaissance du problème ne conduit pas, toutefois, à l'abandon d'un modèle entrepreneurial. La croissance demeure, on le verra, l'objectif prioritaire des politiques urbaines à toutes les échelles, alors que des alternatives peinent à émerger.

CHAPITRE 6

LE TEMPS DE LA RECONNAISSANCE ET DES DIVERGENCES ?

DE L’AFFIRMATION D’UN NOUVEL ENTREPRENEURIALISME URBAIN À L’ÉMERGENCE (DISCRÈTE) DE STRATEGIES ALTERNATIVES

*« Dans ma ville, on traîne entre le béton, les plaines,
Dans les rues pavées du centre, où tous les magasins ferment »
Orelsan, Dans ma ville, on traîne.*

En juin 2015, une conférence nationale est organisée au Creusot, en Saône-et-Loire, par l’*Union Sociale pour l’Habitat* (USH) sur le thème des « territoires en décroissance »¹¹⁶². À travers cet événement, le mouvement HLM entend mettre à l’agenda la question des territoires détendus alors que la vacance résidentielle, dans certains *Offices Publics de l’Habitat* (OPH), connaît une progression rapide. « Certains territoires sont aujourd’hui en décroissance ou "resserrement" urbain », clame ainsi le président de l’USH, en ouverture de la journée, regrettant que « les efforts publics se soient davantage portés sur la production en zone tendue et sur la rénovation urbaine des quartiers »¹¹⁶³. D’après lui, les bourgs, les villes petites et moyennes, plus touchées par le phénomène, trop longtemps oubliées par les pouvoirs publics, méritent « une autre politique de l’habitat »¹¹⁶⁴.

Tout au long de la journée, la notion de « décroissance » est mobilisée à de nombreuses reprises. Certains saluent un tournant dans la prise en compte d’un phénomène qui, jusqu’alors, peinait à être reconnu par les pouvoirs publics. Les États-Unis et l’Allemagne, notamment, sont montrés en exemple pour avoir su promouvoir, de manière précoce, des actions ciblées de dé-densification, de réhabilitation et de démolition. La notion de « décroissance » ne fait pas pour autant consensus parmi les intervenants présents à l’événement. Ainsi, Marie-Noëlle Lienemann, sénatrice socialiste de Paris et vice-président de l’USH, qui fut, dans le passé, ministre puis secrétaire d’État au

¹¹⁶² « Logement social : Les HLM tentent de faire face à l’émergence d’une "France à deux vitesses" », *Localtis*, 29 juin 2015.

¹¹⁶³ « Territoires en décroissance : quels projets ? quelles réponses des HLM ? », Actes de la Première conférence nationale de l’USH organisé au Creusot, 23 juin 2015.

¹¹⁶⁴ *Manifeste pour une autre politique de l’habitat dans les territoires dits « détendus »*, Porté à l’initiative des associations régionales HLM des régions Auvergne, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine. Novembre 2015.

logement, sous Pierre Bérégovoy puis sous Lionel Jospin, dénonce un terme susceptible de valider le principe d'« une France inégalitaire » et de « remettre en cause le pacte républicain »¹¹⁶⁵. « Il ne s'agit pas de contester la réalité, dit-elle encore, mais de savoir quelle projection nous proposons dans le futur. Quand nous parlons de décroissance, nous considérons que cette tendance va s'accroître ». En parler renverrait, ainsi, à une forme d'acceptation du phénomène alors que celui-ci est accusé de faire le lit de l'extrême droite. Ce propos, ce jour-là, n'est pas isolé. Le maire de Montluçon, Daniel Dugléry (LR), en conclusion de l'événement, auquel il participe au titre de « Grand témoin », dit souscrire « complètement » à la critique : « Je n'aime pas le mot "décroissance" parce qu'il donne l'impression que nous nous inscrivons dans une sorte de fatalité, alors que, nous le voyons bien, nos territoires sont dynamiques et trouvent des solutions »¹¹⁶⁶. L'édile affirmera, d'ailleurs, pour appuyer son propos, que sa ville regagne des habitants, alors que la baisse s'est en réalité, d'après l'Insee, accélérée entre 2008 et 2013 puis entre 2013 et 2019.

Si le choix des termes peut légitimement faire débat, comment expliquer que la réalité à laquelle renvoie la notion, et notamment sa dimension structurelle, restent au milieu des années 2010, pour une partie des décideurs et aménageurs, l'objet d'un « tabou » alors même que le phénomène touche un nombre croissant de territoires ? À l'image des débats soulevés au cours de cette conférence, les années 2000-2010 sont en réalité marquées par deux dynamiques qui peuvent sembler contradictoires. D'un côté, alors que la situation se dégrade, on assiste à la reconnaissance du « problème des villes moyennes » dans les champs politique et médiatique. D'un autre, on observe, dans les villes moyennes en décroissance urbaine, une affirmation et un renouvellement des stratégies entrepreneuriales axées sur la recherche de croissance à tout prix. De quelle manière, dans ce contexte, le « problème des villes moyennes » est-il mis à l'agenda dans le champ politique ? Quels en sont les entrepreneurs « de cause » (Cobb & Elder 1972), « de morale » (Becker 1966) ou « de politiques publiques » (Kingdon 1984) ? Comment peut-on interpréter la forte résistance des modèles entrepreneuriaux après plusieurs décennies d'échecs sur le front de l'emploi et de la démographie ? Pourquoi l'attractivité et la compétitivité restent-ils des mots d'ordre privilégiés de l'action publique locale ? Quelles raisons poussent certaines villes, dans ce contexte, à faire du numérique, notamment, un axe de développement prioritaire ? Qu'en attendent les élus locaux ? Quelles stratégies mettent-ils en place ? S'inspirent-ils de celles déployées ailleurs, en particulier dans les grands centres urbains ou s'appuient-ils, à l'inverse, sur des spécificités supposées propres aux villes moyennes ? Le numérique renouvelle-t-il, dans ce cadre, la fabrique de la ville ou alimente-t-il des référentiels (Muller 2019) ou des mythes (Grossetti 2022) de l'action publique plus

¹¹⁶⁵ « Territoires en décroissance : quels projets ? quelles réponses des HLM ? », Actes de la Première conférence nationale de l'USH organisé au Creusot, 23 juin 2015.

¹¹⁶⁶ *Ibid.*

anciens autour de la ville « durable », « résiliente » ou « attractive » ? Pourquoi des contre-modèles à la croissance peinent-ils à se concrétiser ? Quels sont les principaux obstacles au changement ?

Ce chapitre entend revenir, dans un premier temps, sur l'identification et la mise à l'agenda du « problème des villes moyennes » dans le champ politique au cours des deux dernières décennies. En revenant sur l'action des pouvoirs publics locaux à Montluçon, Nevers et Vierzon, il s'agira de comprendre comment celle-ci a évolué face à l'accentuation de la décroissance urbaine. On verra que les autorités locales continuent de miser, au début des années 2000, sur les grands projets urbains, grâce aux ressources allouées par le développement de l'intercommunalité (chapitre 5), afin de changer l'image de leurs territoires et d'attirer de nouveaux habitants et de nouvelles activités. Après avoir montré comment ces politiques ont une nouvelle fois échoué à changer la trajectoire économique et démographique de ces villes, on cherchera à comprendre comment la lutte contre la décroissance urbaine et ses manifestations visibles est devenue un enjeu central aux élections locales contribuant à une identification plus large du « problème des villes moyennes ». En effet, je montrerai que cette période coïncide avec une évolution de la prise en compte de ces villes, au niveau national, dans les politiques publiques. On s'intéressera ainsi à la manière avec laquelle l'État réinvestit « le chantier des villes moyennes »¹¹⁶⁷ en trois temps : une première fois à la fin des années 2000, une seconde peu après les élections municipales de 2014 alors que l'inquiétude des élus locaux grandit, une troisième, fin 2017, au moment où le « problème des villes moyennes » est mis à l'agenda dans le champ médiatique (chapitre 1) et où s'opère, dans le champ académique, un croisement entre les travaux traitant des villes moyennes et ceux relatifs à la décroissance urbaine (chapitre 2). Ce chapitre entend, dans un deuxième temps, s'intéresser à la manière dont les pouvoirs locaux répondent à la décroissance urbaine alors que le phénomène continue de s'accroître et que le « problème des villes moyennes », mis à l'agenda dans différents champs, fait l'objet d'une attention inédite depuis les années 1970 (chapitre 4) de la part de l'État. On verra comment cette situation conduit, de manière paradoxale, à un renouvellement et une affirmation des stratégies entrepreneuriales autour de nouveaux référentiels et leviers d'action articulés autour de l'idée de la « smart city », de la « ville intelligente » ou du « numérique » au sens large. En contrepoint, on cherchera à comprendre pourquoi, à partir des cas de Montluçon, Nevers et Vierzon, des contre-modèles à la croissance à tout prix peinent tant à s'imposer.

¹¹⁶⁷ L'expression est mobilisée par Priscilla de Roo dans une note relative à l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » publiée en septembre 2008 intitulée « Les villes moyennes, charnières du territoire ».

I. Un « problème des villes moyennes » reconnu dans le champ politique au tournant des années 2000-2010

Je reviendrai, dans la première partie de ce chapitre, sur l'identification puis la mise à l'agenda du « problème des villes moyennes » dans le champ politique dans les années 2000 et 2010. Après avoir montré, à l'occasion du chapitre précédent, comment celui-ci a été mis entre parenthèse, dans les années 1980 et 1990, en dépit de l'aggravation de la situation, il s'agira d'analyser la manière avec laquelle ce problème est progressivement réinvesti par les pouvoirs publics dans les décennies suivantes. Je reviendrai, dans un premier temps, sur l'évolution des politiques entrepreneuriales déployées au cours des années 2000, à Montluçon, Nevers et Vierzon, en montrant comment celles-ci échouent à renouer avec une trajectoire de croissance économique et démographique. Il s'agira de comprendre, dans ce cadre, comment ce nouvel échec a pu contribuer à la reconnaissance du « problème des villes moyennes » dans le champ politique à travers la mise en avant de la thématique du « déclin » aux élections municipales de 2008 et 2014. Au niveau national, je montrerai, dans un deuxième temps, comment les villes moyennes ont été peu à peu remises à l'agenda des politiques publiques à la fin des années 2000, avec la mise en place de l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins », avant de faire l'objet de politiques plus intégrées, après 2014, en raison de l'identification d'un « problème » les concernant. Je reviendrai ainsi sur la mise en place à bas bruit des dispositifs « Centres-villes de demain » et « Centres démonstrateurs », entre 2015 et 2016, puis sur le lancement, nettement plus médiatisé, du plan « Action cœur de ville » en 2018. Comme on le verra, la reconnaissance du « problème des villes moyennes » reste cependant ambiguë et ne facilite pas, dans ce contexte, l'émergence de contre-modèles adaptés aux spécificités des territoires en décroissance urbaine. Cette partie s'appuie principalement sur des entretiens semi-directifs conduits auprès d'élus, de militants et d'entrepreneurs locaux et de personnalités ayant contribué de près ou de loin à l'élaboration des programmes nationaux destinés aux villes moyennes. Elle repose également sur des archives issues d'institutions publiques ou de la presse écrite ainsi que sur de nombreux articles scientifiques ayant documenté la mise en œuvre de ces différentes politiques. Cette partie entend aider à comprendre ce qui se joue entre le début des années 2000 et le milieu des années 2010 alors que le « problème des villes moyennes » est progressivement reconnu, pour la première fois depuis les années 1970 (chapitre 4), dans l'ensemble des champs : médiatique (chapitre 1), politique et scientifique (chapitre 2).

A. Au niveau local, comment l'échec des politiques entrepreneuriales contribue à l'identification du « problème » dans le débat public

A partir des années 2000, certaines villes moyennes confrontées à des dynamiques économiques et démographiques récessives, à l'image de Montluçon, Nevers et Vierzon, se tournent vers des stratégies entrepreneuriales plus affirmées encore qu'au cours des deux décennies précédentes. Dans une recherche d'attractivité et de compétitivité, les autorités locales misent toujours sur la requalification du cadre bâti et la réalisation de grands projets urbains afin de changer l'image de leur territoire et de renouer avec une trajectoire de croissance. Je montrerai, que la nouveauté tient, désormais, au caractère prioritaire accordé à ce champ d'intervention en raison des opportunités financières ouvertes par le développement du fait intercommunal qui rendent temporairement possible cette orientation avant que les budgets publics locaux ne s'épuisent. Cette stratégie est incarnée par la requalification du site *Case* à Vierzon, la création du *Mu'pop* à Montluçon, ou la transformation d'une friche industrielle en un complexe sportif et une zone d'activités sur le même territoire. Certaines municipalités, à l'image de Nevers, voient, en revanche, cette stratégie entrepreneuriale limitée par l'héritage des grands projets lancés, dès les années 1990, qui peinent à produire leurs effets et pèsent sur les finances de la collectivité. L'inscription du projet d'une ligne à grande vitesse *Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon* (POCL) dans la loi du *Grenelle de l'environnement* du 5 août 2009 suscite dans ce contexte de très nombreuses attentes et une vive concurrence entre les municipalités potentiellement concernées, avant qu'il ne soit finalement abandonné (*Encadré 4*). Dans ce cadre, je tenterai d'expliquer comment, à la fin des années 2000, l'incapacité de ces grands projets à changer la trajectoire économique et démographique de ces territoires a pu contribuer à l'identification du « problème des villes moyennes » à l'occasion des élections locales.

Vierzon : De la difficile requalification du site *Case* à l'échec du *Musée du Fil de Soie*

À Vierzon, la municipalité entend très tôt s'appuyer sur la requalification du site *Case* (ex-*Société Française de Matériel Agricole*) (*Figure 1*) pour faire évoluer positivement l'image du territoire et le doter de nouveaux équipements (Wacogne & Warnant 2021). Ce projet démarre ainsi à la veille de la fermeture de l'usine en 1994. Un cabinet d'études est alors mandaté afin de réaliser un inventaire du patrimoine présent sur le site où se trouvent plusieurs édifices remarquables, dont un bâtiment aux façades en briques rouges composées de verrières et d'une structure métallique de style Eiffel

(Couchet 2019). Cette étude conduit en 1999, à la demande des élus locaux¹¹⁶⁸, à l'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques de certaines parties du site : les halles de fonderie, l'atelier de traitement thermique, la passerelle qui traverse la rue Bernard Palissy ainsi que les façades et la toiture de la demeure patronale dite « maison de Célestin Gérard »¹¹⁶⁹. La friche obtient, la même année, le label *Pôle d'économie du patrimoine* (PEP)¹¹⁷⁰, initié par la DATAR, qui a pour objectif d'aider au développement du territoire en s'appuyant sur la valorisation de son patrimoine. Celui-ci lui permet de prolonger les études engagées sur le devenir du site grâce à l'attribution d'une subvention de 200 000 francs (soit 42 000 euros de 2022). Entre-temps, la municipalité réhabilite le B9, racheté en 1987, qui devient la *Maison des cultures professionnelles* (Aucher 2013b) et acquiert le B3 en 1998. Elle mandate, dans ce cadre, un architecte-urbaniste pour la réalisation d'un plan de réhabilitation du site. Celui-ci envisage de procéder aux démolitions – opérées entre 1998 et 2003 – de plusieurs bâtiments annexes enclavant les ateliers thermiques « afin de présenter une façade régulière ouverte sur une nouvelle place au Nord » (Couchet 2019). Il entend également procéder à la création de nombreux équipements : un centre des congrès, un restaurant gastronomique, des logements, une « cité du son », un musée du machinisme agricole et un musée du fil de soie confié à une société privée dans le cadre d'un marché négocié.

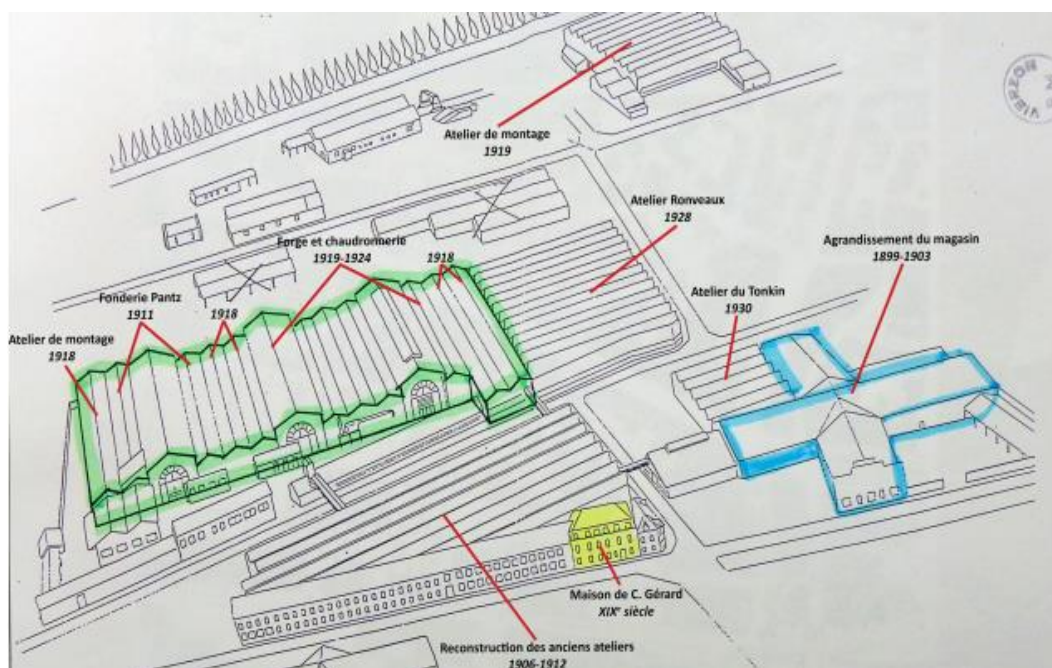


Figure 1. Les chantiers de reconstruction de l'usine Case à Vierzon (1899-1930). © Matthieu Couchet

¹¹⁶⁸ Entretien avec Frédéric Morillon le 14 avril 2021 : professeur d'histoire-géographie en lycée, conseiller municipal délégué au patrimoine de 1995 à 2001, adjoint aux travaux et au patrimoine de 2001 à 2005, adjoint aux finances et au patrimoine entre 2005 et 2008, conseiller municipal d'opposition de 2008 à 2014 et de 2015 à 2020 et président des *Amis du Musée de Vierzon* et du *Cercle historique du Pays de Vierzon*.

¹¹⁶⁹ Arrêté préfectoral du 8 mars 1999.

¹¹⁷⁰ « Une friche industrielle devient « pôle d'économie du patrimoine » », *Le Moniteur*, 12 mai 2000.

« Notre chance, estime alors Jean Rousseau, c'est de partir d'un drame – la fermeture de *Case* en 1995 – pour arriver à une véritable revitalisation du centre-ville »¹¹⁷¹. Le projet qui bénéficie de nombreux financements extérieurs doit aboutir à l'horizon 2004-2006. Max Albizzati, premier adjoint et président de l'intercommunalité, qui reprend le dossier en 2002, fait preuve d'un grand optimisme, fixant l'objectif de « 100 000 visiteurs à l'année »¹¹⁷². Si certains projets finissent effectivement par voir le jour à l'image du cinéma, du centre des congrès ou du restaurant, la « cité du son » est vite abandonnée¹¹⁷³ en raison de divergences politiques entre Max Albizzati (UDF) et Rémy Pointereau (RPR), qui préside le conseil général¹¹⁷⁴. Après avoir été un temps considéré comme une possible « locomotive » pour l'ensemble du site¹¹⁷⁵, *Le Musée du Fil de Soie*, sans lien avec le territoire, ouvert en 2000 au sein du B2, est rapidement confronté à une « fréquentation insuffisante » en dépit d'un coût de fonctionnement très élevé, épinglé par un rapport de la *Chambre régionale des Comptes* en 2007, qui grèvera longtemps les finances de la ville et de son groupement¹¹⁷⁶. « Il est vrai qu'au final, les objectifs visés du musée en matière d'animation du site dans le cadre du *Pôle d'économie du patrimoine* n'ont pas été atteints », reconnaît d'ailleurs Max Albizzati dans sa réponse aux magistrats¹¹⁷⁷. Selon Caroline Edilbert, à l'époque chargée de mission au sein du PEP de Vierzon, ce projet illustre en quelque sorte « l'échec du label » :

« Celui-ci aurait dû cadrer les choses mais cela n'a pas été le cas. Le projet partait dans tous les sens. Il n'y avait pas véritablement de programmation d'ensemble. C'était du coup par coup et sans tenir compte des spécificités locales. (...) Le problème c'est la temporalité. Ils voulaient faire au plus vite sans forcément prendre le temps de réfléchir à l'avenir du site et à son articulation avec le reste du territoire »¹¹⁷⁸.

En cinq années, le musée n'aura attiré que 26 000 visiteurs, bien loin des ambitions affichées par la communauté de communes qui tablait à l'origine sur 50 000 entrées par an. *Le Musée du Fil de Soie*

¹¹⁷¹ « À Vierzon, Jean Rousseau désire achever "la mutation de la ville" », *Le Moniteur*, 15 juin 2001.

¹¹⁷² « À Vierzon, la ville veut tirer parti de sa friche industrielle », *Le Moniteur*, 28 mai 1999.

¹¹⁷³ « À Vierzon : De nouvelles vocations à l'étude pour la friche Case. L'ancienne usine n'abritera pas la "cité du son" », *Le Moniteur*, 26 octobre 2001.

¹¹⁷⁴ Entretien avec Caroline Edilbert le 27 octobre 2021 : chargée de mission au sein du Pôle d'économie du patrimoine à Vierzon au début des années 2000.

¹¹⁷⁵ Entretien réalisé le 12 novembre 2020 avec Jean Rousseau : maire DVC de Vierzon de 1990 à 2008, député PS du Cher de 1981 à 1986, conseiller régional de 1981 à 1998, conseiller général de 1998 à 2004, conseiller municipal et adjoint PS dans la majorité PCF de 1977 à 1990 et conseiller municipal d'opposition entre 2008 et 2020. Instituteur de profession, il fut engagé au sein du syndicat national des instituteurs (SNI).

¹¹⁷⁶ Les magistrats estiment que le déficit hors subventions d'équilibre a représenté près de 600 000 euros chaque année soit 19 euros par Vierzonnais ou 29 euros par entrée payante, les droits d'entrée n'ayant financé l'activité qu'à hauteur de 18 % en moyenne. La chambre observe ainsi que les hypothèses initiales d'évaluation du projet ont été mal maîtrisées, et ont généré pour les collectivités concernées des coûts importants au regard des résultats enregistrés.

¹¹⁷⁷ Remarques sur les observations de la Chambre régionale des Comptes par Max Albizzati. Le 24 octobre 2007.

¹¹⁷⁸ *Ibid.*

est finalement contraint de fermer ses portes en 2004. La stratégie entrepreneuriale mise en œuvre par la municipalité semble en résumé confrontée à un triple décalage : entre les ambitions et les moyens d'un côté, entre le temps du mandat électif et celui du projet urbain de l'autre, entre les besoins des habitants et les objectifs des financeurs extérieurs enfin. Elle ne semble pas être en mesure, dans ce cadre, de répondre à l'objectif de redynamisation du territoire qui lui était assignée : ainsi, entre 1999 et 2006, Vierzon continue de perdre en moyenne 220 habitants chaque année.

Montluçon : du technopôle au *Mu'pop*, une stratégie qui peine à produire des effets

À Montluçon, l'arrivée de la droite au pouvoir en 2001 conduit à une évolution très proche de l'action publique locale. Le développement économique et la transformation du cadre bâti deviennent ainsi les deux grandes priorités de la municipalité qui peut désormais s'appuyer sur son intercommunalité. « Créer une agglomération était une bonne idée mais la mairie de Montluçon s'en servait un peu trop comme un guichet. Ça leur permettait de financer des projets qu'ils n'auraient pas pu financer autrement. C'était parfois tendu », rapporte le socialiste Marc Malbet, à cette époque adjoint au maire de Domérat et vice-président de la communauté d'agglomération¹¹⁷⁹. Face à la « récession », Daniel Dugléry revendique ainsi vouloir « passer d'une phase de déclin à une phase de renouveau économique » en tablant sur la multiplication des grands chantiers¹¹⁸⁰. Le premier projet d'envergure est celui de la requalification de 60 hectares de friches industrielles propriétés de la société *Dunlop*. Après l'élection d'une nouvelle équipe, la communauté d'agglomération se rapproche de la *Chambre de commerce et d'industrie* (CCI) qui accepte d'investir, aux côtés de financeurs publics, près de dix millions d'euros pour acquérir les terrains laissés vacants et y créer une nouvelle zone d'activités¹¹⁸¹. Situé à l'extrémité nord de la ville, ce site deviendra le technopôle de « La Loue » (Couderc 2004). Si ce projet est présenté comme un symbole du changement à l'œuvre, il ne suscite pas les investissements extérieurs espérés¹¹⁸². « La zone d'activité a plutôt servi [en réalité] à reconfigurer l'activité des entreprises existantes sur le territoire, en favorisant leur concentration spatiale », considère ainsi Mikel Agirre-Maskariano (2019).

¹¹⁷⁹ Entretien le 26 avril 2018 avec Marc Malbet : enseignant de profession, maire (PS) de Domérat de 2008 à 2020, conseiller municipal depuis 1989 et conseiller départemental depuis 2014.

¹¹⁸⁰ « Montluçon : Réindustrialisation et amélioration de l'habitat », *Le Moniteur*, 10 août 2001.

¹¹⁸¹ Entretien le 7 mars 2019 avec Daniel Dugléry : directeur central de la sécurité publique entre 1995 et 1997, il fut maire (RPF, UMP puis LR) de Montluçon de 2001 à 2017, président de l'agglomération de 2001 à 2020, conseiller régional d'Auvergne puis d'Auvergne-Rhône-Alpes de 2010 à 2021, conseiller général de l'Allier de 2001 à 2010 et président du Pôle d'équilibre territorial et rural du Pays de la vallée de Montluçon et du Cher de 2001 à 2020.

¹¹⁸² Entretien le 29 janvier 2019 avec Christian Chantel : cadre de la fonction publique territoriale à Nevers Agglomération, ex-chargé de mission au sein du *Comité d'expansion économique* de l'Allier.



Figure 2. Une salle consacrée à la musique rock au sein du Mu'pop (2018).

Parallèlement à l'aménagement de ce technopôle, la municipalité de Montluçon et son intercommunalité engagent également d'autres projets urbains destinés à changer l'image de la ville. Elles procèdent ainsi à d'importants travaux d'infrastructure et de remise aux normes du théâtre municipal et du théâtre des Ilets¹¹⁸³, après avoir un temps envisagé de fermer ce dernier en raison d'une programmation jugée trop « élitiste »¹¹⁸⁴. Retenues dans le cadre du *Programme national de rénovation urbaine* (PNRU), elles procèdent en outre, avec l'aide de l'État et de différents partenaires, à la requalification de plusieurs quartiers d'habitat social dont ceux de *Bien-Assis*, de *Fontbouillant* ou de *Pré-Gené*¹¹⁸⁵. Avec plus de 50 millions d'euros programmés en 2003 (66 millions d'euros de 2022), la création d'un parc des sports communautaire, à proximité du technopôle de « la Loue », constitue dans ce contexte l'investissement le plus important¹¹⁸⁶. Celui-ci devait comprendre une piscine olympique, une salle omnisports avec gradins de 5 000 places, un dojo, une salle handisport, une salle de musculation, un centre médico-sportif, des locaux administratifs, un stade de 7 000 places, un stade omnisports de 500 places et des terrains annexes¹¹⁸⁷. Sont également prévus les constructions, à l'orée de la cité médiévale, d'un musée des musiques populaires et d'une cité

¹¹⁸³ « Montluçon : Rénovation des théâtres de la ville », *Le Moniteur*, 6 septembre 2002.

¹¹⁸⁴ Entretien le 26 avril 2018 avec Évelyne Tautou : vice-présidente de l'agglomération de Montluçon en charge du développement culturel et conseillère municipale (DVD) à Montluçon depuis 2001.

¹¹⁸⁵ « Montluçon : Lancement d'une ORU », *Le Moniteur*, 2 mai 2003.

¹¹⁸⁶ « Montluçon : 100 millions d'euros de travaux. La priorité à l'économie et aux sports », *Le Moniteur*, 13 décembre 2002.

¹¹⁸⁷ *Ibid.*

administrative dans le cadre d'un projet plus large de requalification de la vieille ville¹¹⁸⁸. Si certains, à l'image du socialiste Bernard Pozzoli, alors dans l'opposition municipale, dénoncent « une certaine folie des grandeurs qui n'a pas produit grand-chose »¹¹⁸⁹, d'autres considèrent au contraire que ces projets ont été utiles au territoire. Ainsi, selon Philippe Charvéron, délégué général du Medef dans l'Allier, « on peut dire que l'arrivée de Daniel Dugléry a entraîné de nombreux changements. Les effets sur l'économie ont été limités, c'est vrai, mais la ville s'est vite embellie et modernisée »¹¹⁹⁰.

La Cité Administrative et le *Centre aqualudique* ont ouvert leurs portes en 2006 soit six ans avant l'inauguration du *Stadium de La Loue*, dont le projet a finalement été revu à la baisse¹¹⁹¹, et sept avant l'ouverture du musée des musiques populaires, baptisé le *Mu'pop* (Figure 2). Ces projets s'inscrivent dans une stratégie de modernisation des équipements proposés par la collectivité mais également dans une démarche de marketing territorial destiné à changer l'image de la ville (Alaux & al. 2015). D'après Éric Bourgougnon, qui en est le conservateur, le *Mu'pop*, en particulier, a été créé pour « envoyer un signal à l'extérieur par rapport à l'image de la ville » et pour « lui redonner une identité qu'elle a perdue avec la désindustrialisation » afin de « redonner aux gens une raison de venir à Montluçon »¹¹⁹². L'ensemble de ces projets a bien contribué à modifier la physionomie du territoire. En revanche, ils ne sont pas parvenus à le faire renouer avec une trajectoire économique et démographique positive. « La notoriété par le sport ou la culture ça peut être un plus... mais cela ne change pas la vie d'un territoire. Dugléry a voulu copier les grandes villes en multipliant les grands projets mais au final si on regarde les données socio-économiques... on est toujours sur le déclin », dénonce à ce titre Laurent Rayon, qui fut attaché parlementaire du député PS Bernard Lesterlin entre 2012 et 2017¹¹⁹³. De fait, entre 1999 et 2006, la municipalité a perdu 1 400 habitants (- 0,5 % de population en moyenne chaque année) et la chute s'est même accélérée entre 2006 et 2011 (- 0,9 %) alors que la population de l'unité urbaine a elle aussi diminué sur la période considérée, passant de 59 000 à 57 000 habitants. La relégation de l'équipe de rugby avant la disparition du club et « l'incapacité du centre aqualudique à accueillir des compétitions d'envergure ont limité l'impact réel du complexe sportif » (Agirre-Maskariano 2019). Depuis son ouverture, en

¹¹⁸⁸ « Montluçon : Aménagement du cœur de ville », *Le Moniteur*, 3 janvier 2006.

¹¹⁸⁹ Entretien le 25 septembre 2018 avec Bernard Pozzoli : maire socialiste de Prémilhat et conseiller communautaire depuis 2008, conseiller départemental sur le canton de Montluçon 4, adjoint au maire de Montluçon de 1989 à 2001 et conseiller municipal d'opposition de 2001 à 2008 et ex-permanent CFDT.

¹¹⁹⁰ Entretien le 19 avril 2019 avec Philippe Charvéron : délégué général du Medef dans l'Allier et président du *Conservatoire national des arts et métiers* (CNAM) en Auvergne-Rhône-Alpes.

¹¹⁹¹ À son ouverture le stade ne peut accueillir que 2 000 spectateurs contre 7 000 annoncés initialement.

¹¹⁹² Entretien le 18 janvier 2019 avec Éric Bourgougnon : historien de formation, conservateur du *Mu'pop* à Montluçon.

¹¹⁹³ Entretien le 23 avril 2018 avec Laurent Rayon : attaché parlementaire du député (PS) de la 2e circonscription de l'Allier de 2012 à 2017, ancien militant PS, candidat en 2020 sur la liste (DVC) *Montluçon Dès Demain*.

2013, le *Mu'pop* peine de son côté à attirer autant de visiteurs qu'espéré : la fréquentation oscille autour de 25 000 visiteurs annuels contre 40 000 attendus¹¹⁹⁴. Comme à Vierzon, ces investissements pèsent d'autant plus sur les finances locales qu'ils s'accompagnent de charges de fonctionnement parfois difficiles à supporter pour des collectivités de taille moyenne en décroissance urbaine.

Nevers : Entre un héritage encombrant et le poids de la centralité, des élus pris en tenaille

Au début des années 2000, la municipalité de Nevers reste confrontée à des difficultés financières importantes. Si son endettement tend à diminuer, l'encours total de la dette avoisine toujours les 53 millions d'euros en 2001 (73 millions de 2022), soit 1 230 euros par habitant¹¹⁹⁵ contre une moyenne de 950 pour la strate¹¹⁹⁶ malgré une fiscalité demeurant élevée¹¹⁹⁷. Cette situation est liée à la conjonction de trois phénomènes distincts. D'une part, les rentrées fiscales et les dotations accordées par l'État sont en baisse en raison de la diminution de la population. À partir de 2006, l'ensemble des *Iris* (Ilots Regroupés pour l'Information Statistique) de Nevers connaissent une décroissance. Comme durant les précédentes périodes, les quartiers d'habitat social sont les plus touchés mais le centre historique n'est plus épargné. D'autre part, en raison de son statut de chef-lieu de département, la municipalité continue d'assumer seule le financement de certains équipements profitants à l'ensemble des habitants du bassin de vie comme les crèches, le *Conservatoire de Musique et d'Art Dramatique* ou la *Maison de la Culture*. À Nevers, les charges de fonctionnement s'élèvent ainsi, en 2001, à 1 230 euros par habitant contre une moyenne de 980 pour la strate¹¹⁹⁸. Celles-ci continuent d'ailleurs d'augmenter, entre 2001 et 2009, malgré la création de la communauté d'agglomération¹¹⁹⁹. « Bien sûr l'agglomération aurait pu permettre de faire des économies mais en réalité c'était très compliqué d'avancer (...) Certaines communes rechignaient à mutualiser », témoigne Delphine Fleury, alors conseillère municipale socialiste à Nevers¹²⁰⁰. Enfin, la ville continue d'assumer l'héritage de certains projets engagés durant la décennie précédente.

¹¹⁹⁴ « Les visiteurs ne se pressent pas : Que se passe-t-il au Mu'pop ? », *La Semaine de l'Allier*, 24 juillet 2019.

¹¹⁹⁵ En 1995, la dette par habitant s'élevait à 1 450 euros.

¹¹⁹⁶ DGCL : comptes individuels des collectivités locales.

¹¹⁹⁷ Rapport de la *Chambre régionale des comptes* daté du 6 décembre 2002.

¹¹⁹⁸ DGCL : comptes individuels des collectivités locales.

¹¹⁹⁹ *Ibid.*

¹²⁰⁰ Entretien réalisé le 15 avril 2020 avec Delphine Fleury : conseillère départementale PS sur le canton de Nevers-Est, chargé de mission à la F.O.L., conseillère municipale (PS) à Nevers de 2001 à 2020, ex-attachée parlementaire de la sénatrice Anne Emery Dumas, ex-permanente à la fédération PS de la Nièvre, directrice de campagne pour les élections municipales de 2020 de la liste (DVG) Pour Nevers.

Elle assure ainsi, par exemple, en vertu d'une convention passée avec le conseil général¹²⁰¹, la prise en charge d'un tiers du déficit lié à l'exploitation du circuit de *Nevers-Magny-Cours* qui, jusqu'à l'arrêt du Grand Prix de France en 2008, connaît des difficultés financières structurelles¹²⁰². Son déficit s'élève ainsi chaque année à plusieurs millions d'euros qui, indique la *Chambre régionale des comptes* en 2004, nécessite « l'intervention massive des collectivités actionnaires »¹²⁰³. « Le circuit était un gros poste de dépense pour nous... On a bien dû mettre dix millions d'euros au total dans cette histoire avant que le département ne propose de reprendre l'intégralité du déficit au milieu des années 2000 », rapporte Didier Boulaud, maire de la ville à l'époque¹²⁰⁴. La municipalité assume, en outre, certains investissements liés au nouvel hôpital *Pierre-Bérégovoy*, inauguré en 2003, dix ans tout juste après la mort de l'ex-Premier ministre. Si le centre hospitalier a entièrement financé le chantier de l'hôpital, pour un coût estimé à 110 millions d'euros¹²⁰⁵ (155 millions de 2022), la commune a pris en charge l'aménagement d'un quartier attenant, comprenant un petit centre commercial, ainsi que certains aménagements routiers¹²⁰⁶. Elle hérite, par ailleurs, de la requalification du site Colbert, où était situé l'ancien hôpital, alors qu'elle fait déjà face, parallèlement, à la réhabilitation d'une autre friche en centre-ville : celle de l'ancienne caserne Pittié fermée en 1999.

Certains projets sont tout de même engagés, dans les années 2000, à l'image d'une *opération programmée d'amélioration de l'habitat* (OPAH) visant à redynamiser le centre historique « pour enrayer le déclin dans lequel est enfermé le centre ancien »¹²⁰⁷, du réaménagement du quartier de la gare¹²⁰⁸ ou de la remise aux normes du *musée de la Faïence et des Beaux-Arts*¹²⁰⁹ qui réouvrira ses portes en 2013. Nevers bénéficie, en outre, entre 2007 et 2009, de crédits dans le cadre de l'ANRU qui lui permettent de mener à bien des opérations de grandes ampleurs à la *Grande Pâtur*e et aux *Montots*¹²¹⁰, deux quartiers d'habitat social situé à l'ouest de la commune. En 2009, la municipalité confie par ailleurs, à la société *Eiffage Immobilier*, la transformation du site de l'ancien hôpital en un centre

¹²⁰¹ « Après le déficit du Grand Prix de France 1992 de F1, le circuit de Magny-Cours entrouvre ses comptes », *Le Monde*, 21 octobre 1993.

¹²⁰² « Magny-Cours : déficit cumulé de 4,9 millions », *Les Échos*, 21 octobre 1993 ; « Magny-Cours : le département de la Nièvre sauve sa SEM », *Les Échos*, 3 août 1993 ; « Formule 1 : Magny-Cours doit relever un difficile défi financier », *Les Échos*, 2 juillet 2004.

¹²⁰³ Rapport de la *Chambre régionale des comptes* daté du 27 décembre 2004.

¹²⁰⁴ Entretien le 22 avril 2020 avec Didier Boulaud : enseignant de formation, maire de Nevers de 1993 à 2010, président de l'agglomération de 2003 à 2014, président du SIVOM de 1995 à 2003, député de la 1^{ère} circonscription de la Nièvre de 1993 à 2001 puis sénateur de 2001 à 2012, il fut auparavant directeur de cabinet de Pierre Bérégovoy à la mairie de Nevers et adjoint en charge du personnel à Nevers de 1989 à 1993.

¹²⁰⁵ « Nevers : le nouvel hôpital Pierre-Bérégovoy est opérationnel », *Les Échos*, 2 mai 2003.

¹²⁰⁶ « Nevers : La ville redessine le site de l'ancien hôpital », *Le Moniteur*, 31 août 2001.

¹²⁰⁷ « Nevers : Une Opah dynamisée par des mesures d'accompagnement », *Le Moniteur*, 15 juin 2001.

¹²⁰⁸ « Nevers : Le quartier des gares en pleine métamorphose », *Le Moniteur*, 26 avril 2002.

¹²⁰⁹ « Nevers : Lancement du projet du musée municipal », *Le Moniteur*, 25 avril 2003.

¹²¹⁰ « Nevers : Opération de renouvellement urbain à l'ouest », *Le Moniteur*, 1^{er} juin 2007.

commercial destiné à « contrer l'extension des grandes surfaces à la périphérie »¹²¹¹. Cependant, la situation financière de la collectivité reste précaire. « Petit à petit on a vu la population et les dotations baisser, puis la crise est arrivée... À ce moment-là on était plutôt dans "conserver ce que l'on a" que lancer de nouveaux projets », se souvient une élue¹²¹². La municipalité n'a pas contracté d'emprunts « toxiques » auprès de *Dexia* avant la crise de 2008 mais elle subit comme beaucoup d'autres les effets de la crise des *subprimes* (Le Gand 2012). Afin de faire des économies, la piscine d'été de la Jonction, ouverte dans les années 1960, est fermée en 2009. Le théâtre municipal connaît le même destin l'année suivante. « Après 2008 le budget s'est énormément contracté. On a eu un débat assez dur sur le théâtre et la piscine. Il y avait le symbole mais nous n'avions pas le choix », défend Florent Sainte Fare Garnot, alors Premier adjoint¹²¹³. Dans un entretien qu'il m'a accordé, Patrice Corde, adjoint PS aux finances entre 2008 et 2014, explique lui-aussi que ces choix résultent de la situation financière exceptionnelle dans laquelle se trouvait alors la municipalité :

« On devait faire des économies. On avait demandé à tous les adjoints de faire des efforts. On a demandé à chacun quels étaient leurs priorités. On voulait voir ce que l'on pouvait écarter. La situation financière de la ville était clairement dans le rouge après 2008. (...) On a cherché à faire des efforts en particulier sur le fonctionnement. Si tu veux transformer les choses il faut garder une section d'investissement sinon tu es mort. À un moment, pourtant, on s'était quand même demandé si on n'allait pas faire une année blanche... mais finalement on a continué de faire des choses parce que "rien faire du tout" ce n'était pas tenable »¹²¹⁴

« En fait, entre 2008 et 2014, si je dois prendre du recul... je dirais que ce n'était pas très loin d'être un mandat de gestionnaire de droite. Ils n'ont pas fait augmenter les impôts et ils ont désendetté la ville. Ils ont mené une politique de rigueur au niveau communal », ironise un élu (ex-UMP) qui siégeait à l'époque dans l'opposition¹²¹⁵. Toutefois, la mise entre parenthèse des grands projets urbains n'est que temporaire. L'objectif des autorités locales est en effet d'assainir les finances de la ville afin de pouvoir investir à nouveau dans des projets susceptibles de changer l'image du territoire. En 2013, Sainte Fare Garnot, à la tête de la municipalité depuis 2010, annonce à ce titre envisager un vaste projet de requalification du centre-ville ainsi que la construction, en

¹²¹¹ « Nevers : L'ancien hôpital Colbert renaît en centre commercial », *Le Moniteur*, 5 juin 2009.

¹²¹² Entretien le 8 avril 2020 avec Pascale Massicot : directrice d'une association culturelle d'enseignement artistique de profession et militante associative, conseillère régionale (Génération.s) entre 2015 et 2021 et conseillère municipale (PS) à Nevers de 2001 à 2014 où elle fut adjointe à la culture de 2011 à 2014.

¹²¹³ Entretien le 12 novembre 2020 avec Florent Sainte Fare Garnot : maire (PS) de Nevers de 2010 à 2014, adjoint au maire de Nevers de 2008 à 2010 et directeur de cabinet du maire de Nevers de 2005 à 2008.

¹²¹⁴ Entretien le 19 novembre 2020 avec Patrice Corde : professeur agrégé d'histoire géographie, adjoint aux finances dans la majorité municipale PS à Nevers de 2008 à 2014, puis conseiller municipal dans l'opposition de 2014 à 2019. Il fut également secrétaire de section plusieurs années à Nevers.

¹²¹⁵ Entretien le 15 avril 2020 avec Adrien Montoille : ingénieur d'affaires de profession, président des jeunes populaires de la Nièvre et conseiller municipal (UMP) d'opposition à Nevers de 2008 à 2014, candidat en 2011 aux élections départementales.

lien avec la communauté d'agglomération, d'un centre aquatique¹²¹⁶, évalué à plus de 20 millions d'euros, sur le site de la Jonction en vue de « redynamiser le quartier et donner une image positive à la ville »¹²¹⁷. En attendant, la municipalité continue de perdre des habitants. Entre 2006 et 2011, la commune est passée de 38 500 à 36 200 habitants. En dehors de la ville-centre, certaines municipalités continuent de gagner de la population, au sud et à l'est principalement (Challuy, Sermoise, Saint-Éloi), mais les communes ouvrières du nord (Fourchambault, Varennes-Vauzelles) voient elles aussi leur population diminuer.

Encadré 4. Comment la grande vitesse réalimente le mythe d'un retour à la croissance à Montluçon, Nevers et Vierzon

L'histoire du projet de la *ligne à grande vitesse* (LGV) *Paris, Orléans, Clermont-Ferrand, Lyon* (POCL) est probablement celle qui illustre le mieux la manière dont l'État a contribué à réactiver à plusieurs reprises, au cours des deux dernières décennies, le mythe d'un retour rapide à la croissance à Montluçon, Nevers et Vierzon. Elle donne aussi à voir comment les pouvoirs publics locaux se saisissent de ces grands projets d'aménagement, dont l'horizon demeure pourtant incertain, pour justifier leurs stratégies d'attractivité axées sur l'arrivée prochaine de nouveaux habitants.

Inscrite dans la loi du Grenelle de l'environnement du 5 août 2009¹²¹⁸, ce projet, alors évalué à 53 milliards d'euros (63 milliards de 2022), entendait, d'une part, doubler la ligne Paris-Lyon-Marseille proche de la saturation et, d'autre part, mettre Clermont-Ferrand à deux heures de Paris¹²¹⁹. Nouveau maillon du réseau ferré national, ce projet avait aussi pour vocation d'irriguer de très nombreux territoires à travers une dizaine de dessertes. Celui-ci donne lieu en 2011 à l'organisation d'une large concertation confiée à la *Commission nationale du débat public* (CNDP) qui mobilisera au total 14 000 personnes en 27 réunions publiques ce qui représente « probablement, selon la CNDP, le ratio de participation le plus élevé de l'histoire du débat public »¹²²⁰. Dans son compte rendu, l'institution indépendante explique ce succès par les attentes, peut-être excessives, suscitées par le projet alors que l'on peut « constater que, pour beaucoup d'habitants et de collectivités

¹²¹⁶ « Florent Sainte Fare Garnot : "Rendre Nevers à son fleuve" », *Le Moniteur*, 8 novembre 2013.

¹²¹⁷ Entretien le 12 novembre 2020 avec Florent Sainte Fare Garnot : *op. cit.*

¹²¹⁸ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

¹²¹⁹ « Clermont-Ferrand à deux heures de Paris », *Les Échos*, 14 décembre 2010.

¹²²⁰ Compte-rendu du débat public sur le projet de Ligne à Grande Vitesse Paris/Orléans/Clermont-Ferrand/Lyon. Janvier 2012.

territoriales, [celui-ci] apparaît porteur de promesse, voire de réparation d'une "injustice", celle de l'enclavement, allant peut-être au-delà de ce que l'on peut attendre d'une infrastructure ferroviaire et probablement de ce à quoi elle peut contribuer »¹²²¹. La CNDP ajoute que pour nombre d'intervenants du débat, le projet représente « "la" solution capable de redynamiser l'économie des territoires desservis, voire leur démographie, le terme de "chance historique" ayant été répété à l'envi dans presque toutes les réunions publiques »¹²²².

Si le lien entre l'arrivée du TGV et le développement territorial n'a rien d'évident, en particulier dans les villes petites et moyennes (Delaplace 2012), ce projet est unanimement salué par les élus locaux à Montluçon, Nevers et Vierzon. Dans la sous-préfecture de l'Allier, Daniel Dugléry déclare ainsi, lors d'une réunion publique rassemblant près de 2500 participants, qu'il s'agit d'un « dossier fondamental », considérant le scénario qui mettrait Montluçon à moins d'une heure et demie de Paris comme « providentiel »¹²²³. Lors d'un entretien qu'il m'a accordé en 2018, alors que le projet est à l'arrêt depuis plusieurs années¹²²⁴, il dit toujours considérer que « la grande vitesse est le seul levier capable d'attirer des industries et donc de nouveaux habitants »¹²²⁵. À Nevers, les élus locaux, qui défendent pourtant un autre tracé, ont un discours sensiblement similaire. Lors de la réunion organisée par la CNDP, à laquelle participent plus de 2000 participants, le maire de la ville, qui entend se servir de la concertation pour « lancer une grande offensive politique »¹²²⁶, déclare que « Nevers a dit oui au TGV car nous partons d'une conviction qui veut que les échanges développent la richesse, celle des territoires comme celle des nations »¹²²⁷. Il affirme dans ce cadre attendre beaucoup de ce projet qui mettrait la municipalité « à 50 minutes de Paris, mais aussi à 50 minutes de Lyon et 50 minutes de Clermont »¹²²⁸. Une campagne publicitaire est lancée, parallèlement, pour promouvoir le passage par Nevers de la future ligne TGV mobilisant la figure François Mitterrand (*Figure 3*).

À Vierzon, Nicolas Sansu, maire PCF de la municipalité depuis 2008, insiste, lors de la réunion de la CNDP, sur la « place particulière et importante » de sa ville dans le réseau

¹²²¹ *Ibid.*

¹²²² *Ibid.*

¹²²³ « Projet de ligne à grande vitesse Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon », Compte rendu de la réunion de proximité organisée par la CNDP à Montluçon, 23 novembre 2011.

¹²²⁴ « Le projet de LGV Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon abandonné ? », *France 3*, 1^{er} février 2018.

¹²²⁵ Entretien le 7 mars 2019 avec Daniel Dugléry : *op. cit.*

¹²²⁶ Entretien le 12 novembre 2020 avec Florent Sainte Fare Garnot : *op. cit.*

¹²²⁷ « Projet de ligne à grande vitesse Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon », Compte rendu de la réunion thématique organisée par la CNDP à Nevers, 17 janvier 2012.

¹²²⁸ *Ibid.*

ferré national. Il voit dans le TGV une opportunité de développement mais se montre plus prudent que ses homologues montluçonnais et neversois sur ses effets : « Bien sûr, la réalisation d'une infrastructure nécessite mobilisation et union. Elle exige aussi lucidité et persévérance. Gardons-nous donc d'avoir des propos trop péremptaires ou trop exclusifs sur la ligne à grande vitesse. Ce sera assurément un plus, une condition nécessaire du développement futur de nos territoires, mais sera-ce la condition suffisante ? Permettez qu'il y ait débat (...) Oui, il faut se mobiliser pour le TGV mais il faut aussi, et peut-être surtout, se mobiliser pour de bonnes dessertes sur le réseau classique »¹²²⁹.



Figure 3. Campagne publicitaire visant à mobiliser autour du projet de la LGV © Mingam

À l'issue de la concertation, c'est finalement le scénario « Médian », le moins favorable à la région Centre-Val de Loire, qui est retenue en 2015 par le préfet de la région Auvergne et coordinateur du dossier¹²³⁰. Après cette annonce, d'autres suivront¹²³¹, mais le projet est en réalité à l'arrêt depuis la publication du rapport Duron en 2013 qui donne la priorité à

¹²²⁹ « Projet de ligne à grande vitesse Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon », Compte rendu de la réunion de proximité organisée par la CNDP à Vierzon, 6 décembre 2011.

¹²³⁰ « Ligne à grande vitesse POCL : le tracé médian retenu », *France 3 Centre Val-de-Loire*, 4 avril 2015.

¹²³¹ « Projet POCL : la concertation entre les élus bientôt relancée », *Le Journal du Centre*, 19 octobre 2016 ; « Pourtant gelé, le projet de TGV POLC fait l'objet d'une nouvelle étude », *La Montagne*, 28 janvier 2022.

la maintenance des réseaux existants¹²³². À Montluçon, Nevers et Vierzon, les collectivités locales auront pourtant investi de précieuses ressources dans la réalisation d'étude de faisabilité mais aussi dans des actions de lobbying alors même que ces dernières sont confrontées à des difficultés financières et que les besoins sociaux exprimés localement sont importants. Si l'État n'en n'est pas directement responsable, ce projet aura aussi contribué à entretenir l'idée, durant ces années, d'un retour prochain à la croissance rendant d'autant plus difficile l'exploration de stratégies alternatives.

La lutte contre le « déclin » : un thème devenu central aux élections locales après 2008

La lutte contre la décroissance urbaine et ses manifestations visibles est finalement un classique des campagnes électorales à Montluçon, Nevers et Vierzon depuis, au moins, les années 1980. L'intensification du phénomène au cours des années 2000, en particulier après la crise économique de 2008, et l'incapacité des élus locaux à y faire face, en dépit de la multiplication des grands projets urbains et du développement intercommunal, va cependant lui donner une dimension nouvelle. La dénonciation du « déclin » va devenir l'angle d'attaque principal des oppositions là où, comme à Vierzon en 2008 ou Nevers en 2014, les sortants sont en place depuis de nombreuses années. En revanche, là où la majorité municipale est arrivée plus récemment, à l'image de Montluçon en 2008 ou de Vierzon en 2014, elle est au contraire utilisée par les élus au pouvoir pour disqualifier leurs prédécesseurs qui entendent revenir aux responsabilités. La mise en avant de cette thématique dans le débat public contribue dans tous les cas à l'identification du « problème des villes moyennes ». Si celle-ci demeure relative, dans la mesure où le problème n'est pas encore considéré comme national ni spécifique à une strate bien définie de la hiérarchie urbaine, elle traduit néanmoins l'inquiétude grandissante des exécutifs locaux face aux effets de la décroissance urbaine. Paradoxalement, cette séquence ne semble pas contribuer, pourtant, à l'élection de maires porteurs de stratégies alternatives à la croissance à tout prix. Elle semble, au contraire, renforcer davantage encore « la rhétorique du maire entrepreneur » (Le Bart 1992).

En 2008 à Vierzon, Nicolas Sansu (PCF), à la tête d'une liste d'*union de la gauche* (ULG), mène ainsi campagne activement contre « le déclin des deux dernières décennies »¹²³³. Il dénonce la

¹²³² « Le gouvernement démine la fin du tout-TGV », *Libération*, 27 juin 2013.

¹²³³ « Nicolas Sansu (PCF) à Vierzon », *Les Échos*, le 13 mars 2008.

diminution de la population et le départ des entreprises. Dans *Libération*, Roger Coulon, l'un de ses principaux soutiens, dit également regretter que la ville se soit « repliée dans le temps »¹²³⁴. De fait, depuis 1990 et l'arrivée de la municipalité centriste conduite par Jean Rousseau la situation sociale, économique et démographique du territoire a continué de se dégrader. Entre 1990 et 2008, la variation annuelle moyenne de la population est de - 0,9 %, soit 0,3 points de plus qu'entre 1975 et 1990. Le chômage touche désormais 16,9 % de la population (30 % chez les 15-24 ans) contre 8 % au niveau national.

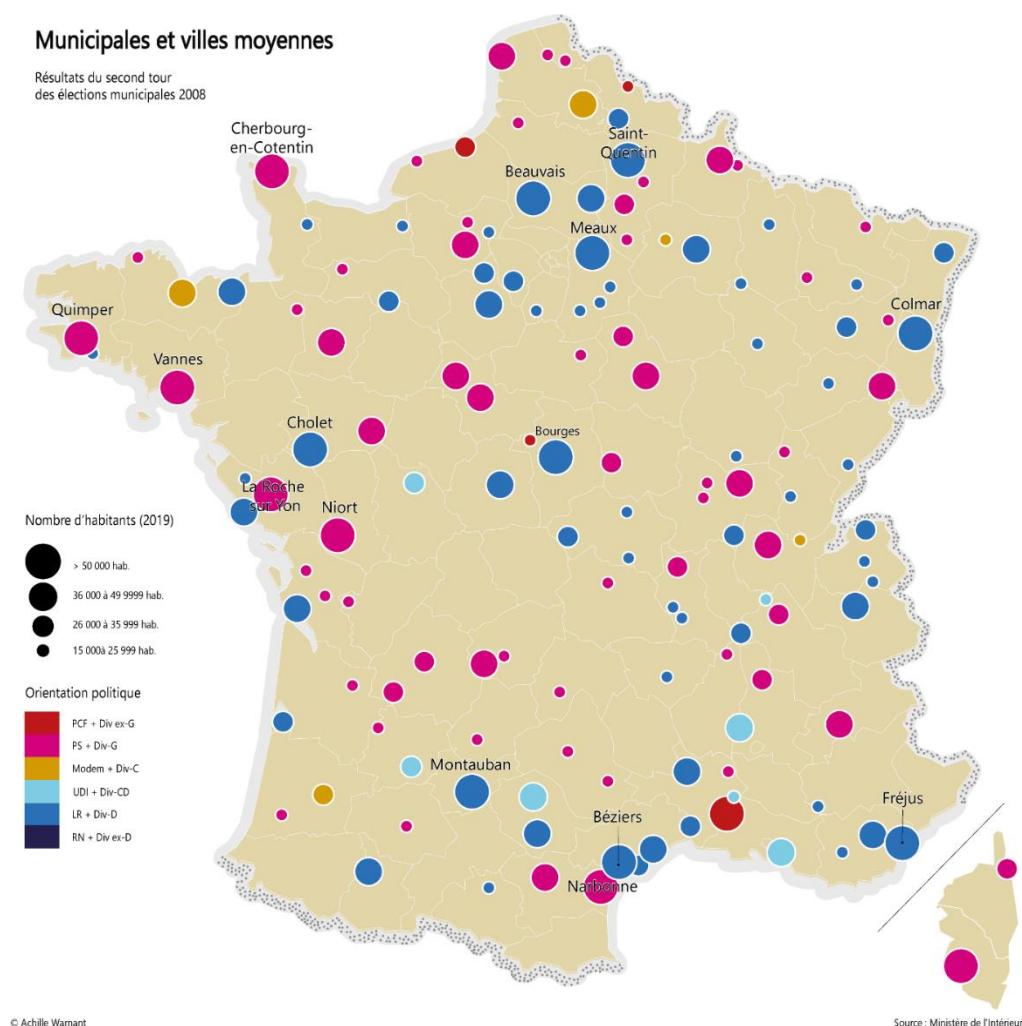


Figure 4. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 2008.

Dans un contexte où la gauche retrouve globalement des couleurs, y compris dans les villes moyennes¹²³⁵, en particulier dans un large quart nord-ouest englobant la Bretagne, la Normandie et l'extrême nord de la France, le long de la vallée du Rhône et dans le centre de la France (Figure 4), l'union de la gauche parvient à s'imposer à Vierzon, dès le premier tour, avec 57,6 % des suffrages

¹²³⁴ « "La ville s'est repliée dans le temps" », *Libération*, 19 janvier 2007.

¹²³⁵ « Le PS et ses alliés sortent grands vainqueurs des municipales », *Le Monde*, 16 mars 2008.

exprimés, renouant ainsi avec la tradition communiste de la municipalité¹²³⁶. Cette alternance, qui se fait sur la promesse d'un regain économique et démographique du territoire, ne traduit pas pour autant la fin des politiques entrepreneuriales. L'attractivité résidentielle, à travers la requalification du centre-ville, et l'attractivité économique, à travers l'aménagement d'un parc tourné vers l'innovation sur le modèle de ce que l'on observe alors dans de nombreuses collectivités (Guillaume 2008), tiennent une place très importante dans le programme du candidat qui souhaite en faire des marqueurs de son mandat.

« En 2008, on sentait venir l'alternance. L'équipe de Jean Rousseau [maire de la ville de 1990 à 2008] partait divisée. En face, ils ont fait campagne sur l'idée qu'il fallait du changement (...). Changement, au niveau du personnel politique, bien sûr, mais aussi au niveau du visage de la ville. Sansu voulait faire des aménagements urbains importants. C'était quelque chose qu'ils ont mis en avant. »¹²³⁷

« Le projet c'était de redynamiser la municipalité et de redonner du travail. À cette époque-là on fait le constat que la ville est en déclin... bon depuis il s'est poursuivi... mais je crois qu'à l'époque on pensait pouvoir changer les choses. La campagne était très axée sur redonner de l'emploi. Avec la culture c'était le point fort de la campagne. »¹²³⁸

À Montluçon et Nevers les sortants sont reconduits mais dans des circonstances différentes. Dans la sous-préfecture de l'Allier, Pierre Goldberg, qui fut maire de la ville de 1977 à 1998, est à nouveau candidat pour le PCF. Celui-ci entend prendre une seconde revanche contre le nouvel homme fort de la droite locale, Daniel Dugléry, qu'il a battu en 2002 lors des élections législatives. Cependant, la gauche part divisée et peine à trouver un angle d'attaque comme l'explique l'un des colistiers de Pierre Goldberg : « D'abord, le PC et le PS étaient séparés, puis... Dugléry avait un bilan avec tout ce qu'il avait fait construire et les rénovations »¹²³⁹. Le PCF est par ailleurs fragilisé par la condamnation de Pierre Goldberg dans une affaire d'emplois fictifs¹²⁴⁰. En face, les nouveaux entrants ont échoué à regagner des habitants et à relancer l'activité. Le taux de chômage touche 15,5 % de la population (25 % chez les 15-24 ans) et la part des logements vides atteint désormais 12 % du parc résidentiel (6,7 % au niveau national) contre 9,5 % en 1999. Cette situation ne semble pas, toutefois, porter préjudice à la nouvelle municipalité qui continue d'en imputer la responsabilité

¹²³⁶ La ville fut dirigée par des maires PCF de 1937 à 1947 puis de 1959 à 1990 lui donnant le surnom de « Vierzon la rouge ».

¹²³⁷ Entretien avec Frédéric Morillon le 14 avril 2021 : *op. cit.*

¹²³⁸ Entretien le 31 mai 2021 avec Marie-Hélène Bodin : première adjoint PS au maire de Vierzon en charge des solidarités de 2008 à 2014 et de l'enfance, de la petite enfance et de la politique de la ville de 2014 à 2020, conseillère municipale d'opposition entre 1995 et 2008, conseillère régionale de 1998 à 2004 et vice-présidence de la communauté de communes de 2015 à 2017.

¹²³⁹ Entretien le 4 septembre 2018 avec Pierre Mothet : conseiller municipal (PCF) depuis 2008 à Montluçon.

¹²⁴⁰ « L'injuste condamnation de Pierre Goldberg », *L'Humanité*, 15 septembre 2006.

à la gauche qui a dirigé la ville de 1977 à 2001¹²⁴¹. Dans un contexte national défavorable à la droite (Koebel 2008), Daniel Dugléry, qui cherche à se placer au-delà des clivages partisans, inscrivant, par exemple, son action dans le sillage de Marx Dormoy¹²⁴², est ainsi réélu dès le premier tour avec 50,2 % des suffrages exprimés (en baisse toutefois de 7,3 points par rapport à 2001) loin devant les candidats PS et PCF qui réunissent 23,9 % et 21,6 % des votants.

	1968 à 1975	1975 à 1982	1982 à 1990	1990 à 1999	1999 à 2008	2008 à 2013	2013 à 2019
Montluçon (commune)	0,2	-0,8	-1,0	-0,6	-0,3	-0,5	-1,0
Montluçon (unité urbaine)	-0,4	-1,7	-1,5	-0,7	-0,5	-0,9	-1,6
Nevers (commune)	1	-0,8	-0,3	-0,3	-1,0	-1,5	-0,9
Nevers (unité urbaine)	1,2	-0,1	-0,1	-0,3	-0,7	-0,8	-0,7
Vierzon (commune)	0,8	-0,6	-0,7	-0,9	-0,9	-0,3	-1,0
Vierzon (unité urbaine)	0,9	-0,3	-0,6	-0,8	-0,7	-0,1	-0,9

Figure 5. Variation annuelle moyenne de la population en % à Montluçon, Nevers et Vierzon selon l'Insee.

Dans la préfecture de la Nièvre, la droite et les centristes font liste commune mais tâchent de ne « pas trop afficher [leurs] couleurs » afin de ne pas se retrouver pénalisés par le contexte national¹²⁴³. Comme en 2001, leur candidat dénonce « la fermeture des commerces », la « perte de pouvoir d'achat », la « disparition des emplois » et « le départ des habitants »¹²⁴⁴. Entre 1999 et 2008, malgré un solde naturel très légèrement positif, la variation annuelle moyenne de la population est de - 1 % (- 0,7 % au niveau de l'unité urbaine) contre - 0,3 % entre 1990 et 1999 (- 0,3 % au niveau de l'unité urbaine). Le taux de chômage atteint 16,4 % et même 31,1 % des 15-24 ans. La vacance résidentielle en forte hausse touche désormais 14 % du parc contre 9,5 % en 1999. La campagne tourne cependant davantage autour de la critique d'un « pouvoir autoritaire », du « système socialiste » ou du « clientélisme » supposé de la majorité que sur les difficultés sociales, économiques et démographiques du territoire¹²⁴⁵. La liste PS-PCF conduite par le maire sortant, Didier Boulaud, qui creuse l'écart dans les quartiers d'habitat social¹²⁴⁶, l'emporte cette année-là, au second tour, avec 52,3 % des suffrages exprimés mais son résultat est en baisse par rapport à 2001 (- 1 point) en dépit d'un contexte national bien plus favorable. Il est possible d'interpréter ce recul

¹²⁴¹ Entretien le 7 mars 2019 avec Daniel Dugléry : *op. cit.*

¹²⁴² « Marx Dormoy (1888-1941) : Du temps de l'histoire au temps de la mémoire (de 1945 à nos jours) », *Vu du Bourbonnais*, 9 juillet 2021.

¹²⁴³ Entretien le 18 novembre 2020 avec Jean-Luc Martinat : entrepreneur de profession, tête de liste de l'union de la droite et du centre aux élections municipales de 2008 et candidat aux élections départementales en 2015 sous la bannière Nevers à Venir. Il préside aujourd'hui le conseil de développement du PETR Val de Loire Nivernais.

¹²⁴⁴ Profession de foi de Jean-Luc Martinat, candidat de la droite en 2008.

¹²⁴⁵ *Ibid.*

¹²⁴⁶ « Didier Boulaud conforté dans les quartiers populaires, distancé au centre-ville », *Le Journal du Centre*, 18 mars 2008.

comme un effet, au moins en partie, des dynamiques économiques et démographiques récessives qui touchent la municipalité.

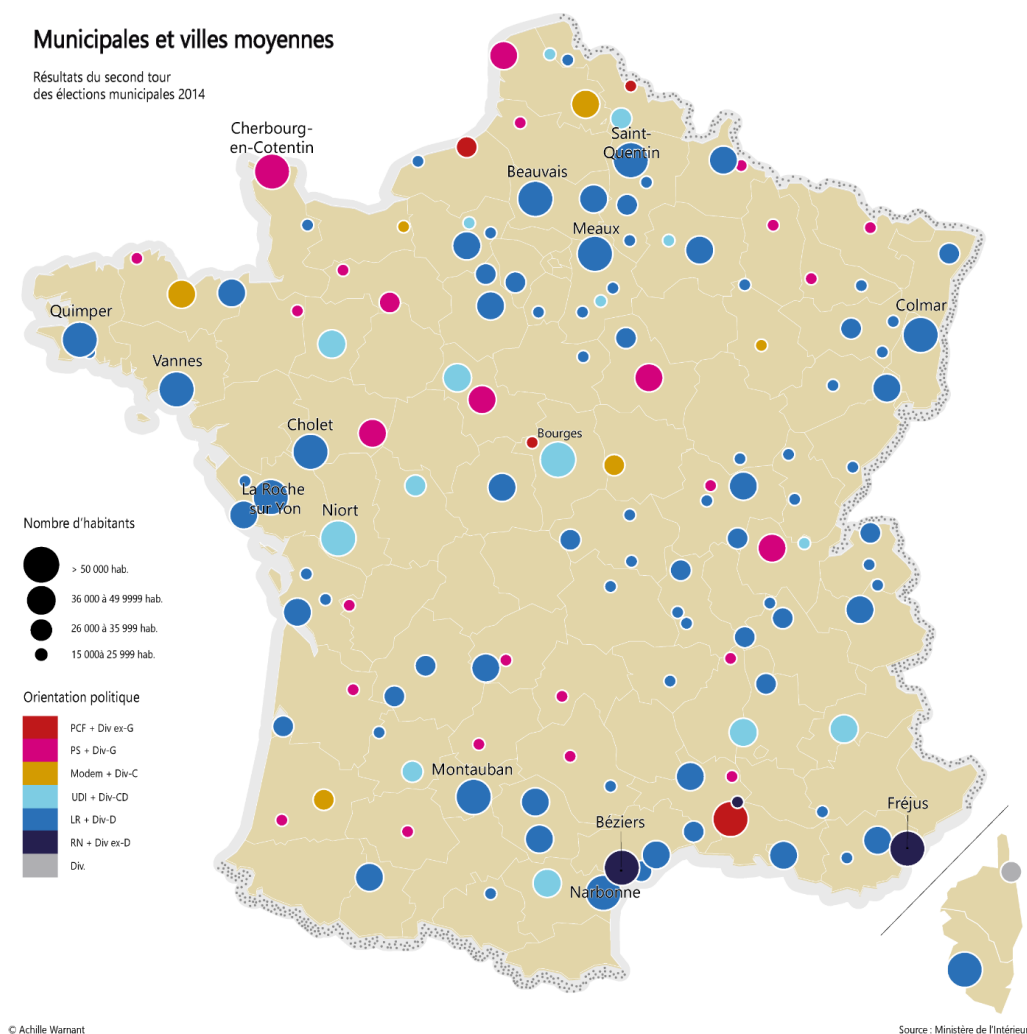


Figure 6. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 2014.

Entre 2008 et 2013, Montluçon, Nevers et Vierzon ont continué de perdre des habitants (Figure 5). On observe même, dans la sous-préfecture de l'Allier et dans la préfecture de la Nièvre, une accélération du phénomène. À Montluçon, la variation annuelle moyenne de la population sur la période est de - 0,9 % (- 0,5 % à l'échelle de l'unité urbaine) contre - 0,5 % entre 1999 et 2008 (- 0,3 %). À Nevers, celle-ci est de - 1,5 % entre 2008 et 2013 (- 0,8 %) contre - 1 % durant la période intercensitaire précédente (- 0,7 %). À Vierzon, la situation est un peu meilleure entre 2008 et 2013 qu'entre 1999 et 2008 en raison d'un solde apparent des entrées-sorties ramené à l'équilibre. La variation annuelle moyenne de la population reste toutefois négative à - 0,3 % (- 0,1 % à l'échelle de l'unité urbaine). Les trois municipalités sont, en outre, confrontées à une forte hausse du chômage après 2008. En 2013, celui-ci touche 19,8 % de la population à Montluçon (+ 4,4 points par rapport à 2008), 20,9 % à Nevers (+ 4,5 points) et 23 % à Vierzon (+ 6,1 points) contre 13,6

% à l'échelle du pays (+ 2 points). Dans la sous-préfecture du Cher, le taux de chômage des 15-24 ans atteint même 41,2 % (+ 11,8 points). À ces dynamiques locales, s'ajoute, en 2014, le climat de très forte défiance à l'égard du chef de l'État et de l'action du gouvernement dans lequel se déroulent les élections municipales (Rouban 2014 ; Nadeau & al. 2018) alors considérées, dans le champ médiatique, comme un test de popularité du pouvoir socialiste (ou plutôt de son impopularité) (Lévêque & Taiclet 2018). Le recul du PS est particulièrement net dans les villes moyennes avec la perte de nombreux bastions à l'image de Marmande (Lot-et-Garonne), Concarneau (Finistère), Niort (Deux-Sèvres) ou Romans-sur-Isère (Drôme). À l'issue du scrutin, les socialistes et leurs alliés ne contrôlent plus que 27 villes de la catégorie (19 %) sur 140 contre 65 précédemment (46,5 %) (*Figure 6*).

À Montluçon et Vierzon les exécutifs locaux sont reconduits, cette année-là, mais dans des cadres différents. Dans la sous-préfecture de l'Allier, Daniel Dugléry est candidat à sa réélection « pour faire en sorte, dit-il, que la dynamique impulsée depuis dix ans se poursuive ». Méfiant à l'égard des chiffres de l'Insee qui mettent en avant la dégradation de la situation économique et démographique sur le territoire¹²⁴⁷, lui dit constater, au contraire, que la ville se « redresse » et connaît un « renouveau »¹²⁴⁸. Après avoir consacré en 2013 une biographie à son lointain prédécesseur, *Marx Dormoy ou la force des racines*, pour se présenter comme « son meilleur héritier »¹²⁴⁹ et ainsi brouiller les cartes politiques, le candidat de la droite et du centre entend, plus encore qu'en 2008, se positionner comme un candidat susceptible de rassembler « les bonnes volontés, au-delà des sensibilités politiques »¹²⁵⁰. Il est d'ailleurs rejoint, peu avant le lancement de sa campagne, à la surprise générale, par le leader local du *Nouveau parti anticapitaliste* (NPA), René Casilla, qui fut, dans les années 1990, le premier adjoint de Pierre Goldberg¹²⁵¹. Face à lui, la gauche, qui part en ordre dispersé, dénonce, à son tour, l'incapacité des sortants à enrayer la décroissance démographique et pointe les limites des aménagements urbains.

« Le maire sortant a un bilan qui comporte, heureusement, des réussites mais qui n'est globalement pas bon : il y a de moins en moins de Montluçonnais, ceux qui restent voient leur pouvoir d'achat diminuer, la valeur de leur patrimoine baisse, la précarité, ne cesse d'augmenter, le commerce est en difficulté... Certes, une municipalité n'est pas responsable de tout, mais

¹²⁴⁷ « Chiffres de l'Insee : le maire de Montluçon n'est pas le seul à râler », *La Semaine de l'Allier*, 28 janvier 2011.

¹²⁴⁸ « Daniel Dugléry candidat à la mairie de Montluçon », *France 3 Auvergne*, 21 janvier 2014.

¹²⁴⁹ « Daniel Dugléry biographe de Marx Dormoy », *La Montagne*, 20 décembre 2013.

¹²⁵⁰ « Daniel Dugléry candidat à la mairie de Montluçon », *France 3 Auvergne*, 21 janvier 2014.

¹²⁵¹ « René Casilla (NPA) rejoint Daniel Dugléry : "j'ai la conscience tranquille" », *La Montagne*, 16 février 2014.

elle peut agir sur un certain nombre de leviers. Il ne suffit pas de construire des entités bétonnées pour faire vivre Montluçon. »¹²⁵²

Dans un contexte national qui lui est défavorable, elle peine cependant à convaincre de sa capacité à renouer avec une trajectoire économique et démographique positive. « En 2014 on porte des alternatives pour regagner des habitants alors qu'en face ils sont dans le déni. Ils disent que les chiffres de l'Insee sont faux. Mais Hollande dévisse complètement et on est inaudible », rapporte Frédéric Kott, alors tête de liste pour le PS¹²⁵³. La situation politique nationale semble en effet jouer pleinement contre le candidat socialiste. Daniel Dugléry est ainsi reconduit dès premier tour avec 53,7 % des suffrages exprimés (+ 3,5 points par rapport à 2008) malgré son échec sur le front de la démographie et de l'emploi.

À Vierzon, la situation est très différente. Le maire PCF sortant est candidat à sa réélection. La dénonciation du déclin mobilisée à son profit en 2008 se retourne cette fois-ci contre lui. Certains verbatims recueillis au cours de mes entretiens auprès de commerçants et d'entrepreneurs locaux illustrent ce retournement : « L'équipe Rousseau-Albizzati n'a pas fait grand-chose mais Sansu est aussi décevant (...) » ; « Le déclin de la ville a commencé dans les années 1990, avec la fermeture des commerces et de la *Casé*, mais avec Sansu cela ne s'est pas arrangé après. J'ai bien vu à travers mon engagement [dans une association caritative] la pauvreté gagner du terrain. » ; « Après l'arrivée du PC la situation ne s'est pas améliorée... mais pas améliorée du tout ! ». Les candidats de la droite et de l'extrême droite cherchent dans ce contexte à imputer la responsabilité de la trajectoire démographique du territoire à la majorité sortante avec un certain succès.

« En 2008 on dit simplement qu'il faut réveiller la ville. (...) Cela a failli nous coûter cher en 2014 parce qu'on n'avait pas réussi (...) En 2008 on arrive et on croit qu'on peut tout faire mais on se rend vite compte qu'on a de grandes difficultés financières. (...) On fait des choses (...) mais on néglige les petits travaux parce qu'on n'a plus un rond. En 2014, avec tout ça, on a failli y passer (...) Je rappelle que le numérique et *Ledger* n'étaient pas encore d'actualité. »¹²⁵⁴

Bénéficiant certainement de son retour récent aux responsabilités, la liste d'union de la gauche est tout de même reconduite, au deuxième tour du scrutin, mais de justesse avec 42,8 % des suffrages exprimés, contre 39 % pour la liste de la droite et du centre qui peine à incarner l'alternative alors

¹²⁵² « Après son investiture par les socialistes, Frédéric Kott, veut rassembler les forces de gauche », *La Montagne*, 16 octobre 2013.

¹²⁵³ Entretien le 29 septembre avec Frédéric Kott : médecin de profession, conseiller municipal (PS puis DVG) à Montluçon de 1995 à 2001 puis de 2008 à 2020, tête de liste socialiste en 2014 et tête de liste DVG en 2020.

¹²⁵⁴ Entretien le 16 décembre 2020 avec Nicolas Sansu : *op. cit.*

qu'elle a dirigé la ville de 1990 à 2008. Le FN, qui réalise à l'échelle nationale une percée historique (Alidières 2014), rassemble 18,2 % des votants.

À Nevers, en revanche, la liste d'union de la gauche connaît un autre destin. La décroissance urbaine s'impose ici aussi, plus encore qu'à l'occasion des scrutins précédents, comme l'un des thèmes principaux du débat, l'opposition accusant les sortants de n'avoir pas fait suffisamment pour l'enrayer (Guéraud & Warnant 2020). À l'occasion du débat télévisé du premier tour¹²⁵⁵, le candidat de l'UDI, accuse ainsi le maire sortant d'être responsable d'« un véritable chaos ». Il explique avoir vu la ville se vider en raison, selon lui, d'une fiscalité « trop importante ». La critique est largement partagée par Denis Thuriot, candidat sans-étiquette, qu'il rejoindra au second tour. Ce dernier a fait de la lutte contre la décroissance urbaine l'axe principal de sa campagne :

« La situation est assez désastreuse. (...) Il n'y a pas de fatalité. Au contraire, il doit y avoir de la volonté. Nous avons pratiquement un commerce sur quatre qui est fermé ce qui donne une image déplorable de la ville vis-à-vis des touristes et des habitants. Surtout, ce n'est pas le signe d'un dynamisme économique qu'il faut absolument que nous retrouvions. »¹²⁵⁶

« Je suis atterré d'entendre, qu'aujourd'hui, la priorité du PS serait l'emploi. Il aurait peut-être fallu qu'ils s'y intéressent avant. Car, aujourd'hui, la population de Nevers est la même qu'en 1954 (...) Nevers est dans le marasme et si la même équipe repasse ce sera la même chose. »¹²⁵⁷

Plusieurs vidéos sont publiées, en appui de ces propos, sur les réseaux sociaux pour dénoncer les manifestations visibles de la décroissance urbaine¹²⁵⁸. Récusant l'idée selon laquelle Nevers serait « frappée par la mondialisation »¹²⁵⁹, le candidat axe son programme sur la requalification du cadre bâti et le soutien aux entreprises¹²⁶⁰. Il insiste sur sa capacité à « changer la donne » (Guéraud & Warnant 2020), en dépit de moyens réglementaires, humains et financiers limités (Wichowka 2019 ; Delpech et Navarre 2020). Basée sur la recherche « d'attractivité » et de « compétitivité » (Bouba-Olga et Grossetti 2015), cette stratégie entrepreneuriale (Miot 2012 ; Panagopoulos et Barreira 2012) vise à renouer avec la croissance en faisant venir, depuis l'extérieur, des investisseurs, des touristes, des « classes créatives » (Florida 2002 ; Scott 2006 ; Darchen et Tremblay 2008) ; autant de cibles supposées être en mesure de participer au développement du territoire (Le Bart 2020).

¹²⁵⁵ Débat sur FR3 BFC le 15 février 2014.

¹²⁵⁶ Denis Thuriot devant la *Jeune Chambre Économique* (JCE) le 21 mars 2014.

¹²⁵⁷ Denis Thuriot lors du débat d'entre deux tours sur *France 3 Bourgogne-Franche-Comté* le 28 mars 2014.

¹²⁵⁸ Voir la chaîne YouTube « Nevers à Venir » : youtube.com/user/neversavenir/vidéos

¹²⁵⁹ Débat sur FR3 BFC le 15 février 2014.

¹²⁶⁰ Entretien le 2 avril 2021 avec Anne Wozniak : adjointe déléguée à l'environnement naturel et à l'urbanisme depuis 2014 et conseillère communautaire siégeant dans la majorité.

Cette posture s'avère électoralement payante. Associé, au second tour, à l'UMP et l'UDI, il s'impose avec 49,8 % des votants face au PS (42 %) et au FN (8,2 %).

Les cas de Montluçon, Nevers et Vierzon ne sont pas isolés et rendent compte d'une montée plus générale, dans les villes moyennes les plus fragiles, de la thématique du « déclin » aux élections locales au cours des années 2000 après l'échec des grands projets à changer la donne. Le scrutin de 2014, en particulier, est marqué par la place inédite accordée à la dégradation du cadre bâti, à la perte de population et à la précarisation du marché de l'emploi. L'addition de ces situations locales a suscité, je l'ai montré dans mon premier chapitre, un vif intérêt dans le champ médiatique en raison, notamment, des inquiétudes liées à la montée du FN. Cette séquence a pu ainsi faire office « d'événement focalisant » (Kingdon 1984) contribuant à la mise en lumière du « problème des villes moyennes » à une échelle plus large. Celle-ci, de manière paradoxale, ne s'accompagne pas toutefois, dans les territoires étudiés, d'une remise en cause des postures entrepreneuriales mais plutôt d'une forme de réactualisation autour - j'y reviendrai dans la deuxième partie de chapitre - de nouveaux leviers d'action à l'image du numérique.

B. Au niveau national, une inscription ambiguë et inconstante du problème qui favorise la poursuite des politiques axées sur l'attractivité

Au niveau national, la ville moyenne fait son retour à l'agenda des politiques publiques à la fin des années 2000 avant même l'identification d'un « problème » la concernant. Il est alors question d'accompagner des dynamiques de croissance dans un contexte où la ville moyenne est à nouveau considérée comme un relais utile de développement. La catégorie se voit ainsi, dans les années 2000-2010, réinvestie à intervalles réguliers par le législateur, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, mais selon des modalités qui diffèrent. Pour le comprendre, je reviendrai, dans un premier temps, sur la manière dont l'État se réintéresse à la ville moyenne, au milieu des années 2000, à travers la mise en œuvre d'une politique expérimentale limitée dans le temps et dans l'espace. Après avoir été éclipsée pendant plusieurs années par des enjeux métropolitains, je montrerai, dans un second temps, comment la ville moyenne est à nouveau réinvestie progressivement et à bas bruit, par les politiques publiques, à la suite des élections municipales de 2014 en raison des mobilisations conjointes de certaines institutions publiques, associations d'élus locaux et fédérations professionnelles. Enfin, dans un dernier temps, je chercherai à resituer l'émergence du plan « Action cœur de ville » en montrant comment celle-ci intervient à un moment singulier, dans l'histoire contemporaine, marqué par une jonction inédite,

depuis les années 1970, entre les agendas politique, médiatique et scientifique. Paradoxalement, loin de faciliter le traitement du « problème », cette conjonction se traduit, on le verra, par une reconnaissance ambiguë et incomplète de la décroissance urbaine et de ses effets alors que les pouvoirs publics semblent hésiter entre concentrer, d'un côté, leurs efforts sur les villes moyennes les plus en difficulté ou mettre en œuvre, d'un autre, une politique catégorielle plus lisible mais peu attentive aux différences territoriales et à leurs dynamiques spécifiques.

Quand l'État réinvestit brièvement « le chantier des villes moyennes »¹²⁶¹

Après plusieurs décennies sans politique attitrée, les villes moyennes se voient réinvesties dans le champ politique, entre 2007 et 2009, à travers l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » conduite par la *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale* (DIACT). Celle-ci résulte d'une commande politique du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin qui en 2003, lors des *Assises des villes moyennes* à Saint-Nazaire (Loire-Atlantique), avait déclaré vouloir bâtir une « stratégie nationale des villes moyennes en France »¹²⁶². L'ancien président de la région Poitou-Charentes reconnaissait alors à ces villes « un rôle majeur de maillage du territoire, de centralité économique, de lieu de vie », n'hésitant pas à les associer à la « colonne vertébrale des territoires »¹²⁶³.

Il accède ainsi, en 2004, à la demande de la *Fédération des maires villes moyennes* (FMVM) d'élaborer une « réflexion stratégique d'avenir » qui leur serait destinée¹²⁶⁴. Au côté de la FMVM et de l'*Assemblée des communautés de France* (AdCF), la *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (DATAR) se voit confier, dans ce cadre, l'animation d'un groupe de travail devant conduire à des préconisations qui alimenteront les décisions gouvernementales¹²⁶⁵. Celui-ci réunit des maires de villes moyennes ainsi que des représentants d'associations d'élus locaux autour de huit thématiques jugées prioritaires : les services publics, la santé et l'armature hospitalière, l'enseignement supérieur, le tourisme et la culture, l'accessibilité ferroviaire et aéroportuaire, la dynamique des activités économiques, le logement et l'urbanisme¹²⁶⁶. Après avoir cherché à « dérouler une "filiale" (au sens industriel) villes moyennes, de l'amont à l'aval », selon l'expression mobilisée par Priscillia De

¹²⁶¹ *op. cit.*

¹²⁶² Message de Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, sur la place des villes moyennes dans la politique de décentralisation et d'aménagement du territoire. Paris, le 13 juin 2003.

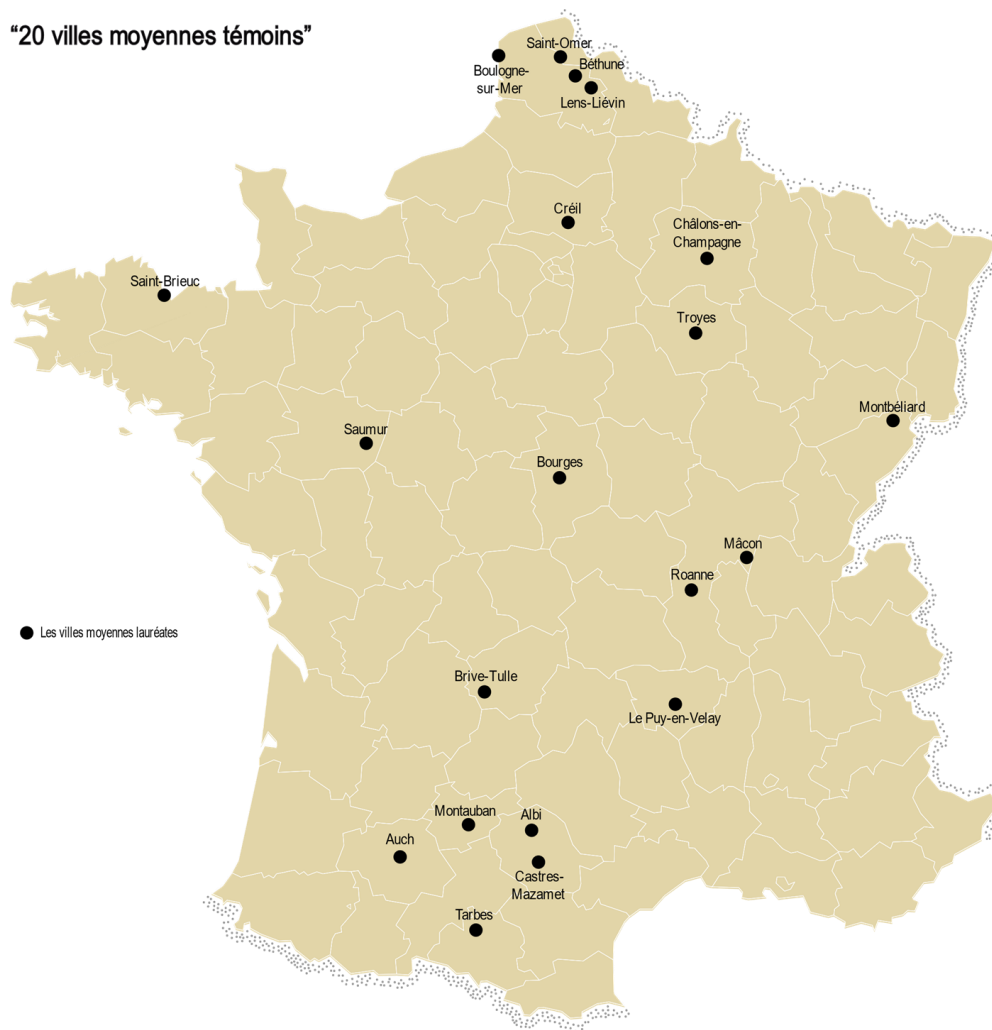
¹²⁶³ *Ibid.*

¹²⁶⁴ « Le Premier ministre va lancer "une réflexion stratégique d'avenir pour les villes moyennes" », *Maire Info*, 1^{er} septembre 2004.

¹²⁶⁵ *Ibid.*

¹²⁶⁶ « Le gouvernement prépare un programme d'actions en faveur des villes moyennes », *Les Échos*, 26 janvier 2021.

Roo¹²⁶⁷, ce travail aboutit, début 2007, à la publication d'un *Livre Blanc* consacré à la revitalisation des villes moyennes alors que « la question de l'attraction et de la fixation de nouveaux ménages, et celle du vieillissement de la population » dans ces villes interrogent le gouvernement¹²⁶⁸. Parce qu'elles jouent un rôle « charnière » entre métropoles et espace rural, miser « sur les atouts des villes moyennes pour les valoriser » constitue alors, aux yeux du gouvernement et de la majorité parlementaire, « un enjeu central d'aménagement du territoire »¹²⁶⁹.



Source : DIACT 2008 ©Achille Wamant

Figure 7. Les villes lauréates du dispositif « 20 villes moyennes témoins » de la DIACT.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre le lancement, en septembre 2007, de l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » destinée aux villes ou binômes de villes de 30 000

¹²⁶⁷ « Villes moyennes, villes d'intermédiation », *Conférence de Priscillia De Roo dans le cadre du Cercle pour l'Aménagement du Territoire (CPAT)*, le 15 mars 2022.

¹²⁶⁸ Déclaration de M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat, porte-parole du Gouvernement, sur les nouveaux défis pour les villes moyennes dans le cadre de la maîtrise des dépenses publiques, Chambéry le 26 septembre 2007.

¹²⁶⁹ « Développement des territoires – CIAT : des "contrats de projet" plus resserrés », *Localtis*, 7 mars 2006.

à 200 000 habitants (*Figure 7*). Celle-ci donne lieu « à l'octroi de crédits d'ingénierie (100 000 euros en moyenne par territoire) conditionné à des objectifs de dialogue, de négociation et de gouvernance locale entre l'État et les collectivités locales » (DIACT 2007). Les territoires retenus présentent des profils très différents. Certains sont dynamiques alors que d'autres connaissent d'importantes difficultés. Parmi eux, quatre sont localisés dans le Pas-de-Calais (Boulogne-sur-Mer, Béthune, Lens-Liévin et Saint-Omer), de loin le département le plus représenté, et quatre se trouvent dans l'aire d'influence de Toulouse (Albi, Auch, Castres-Mazamet et Montauban). Les autres sont répartis dans l'ensemble du pays : à l'ouest (Saint-Brieuc, Saumur), à l'est (Châlons-en-Champagne, Troyes, Montbéliard), au nord (Creil) et au centre (Bourges, Roanne, Mâcon, Brive-Tulle, Le Puy-en-Velay). L'objectif de cette politique n'est ni plus ni moins de « conforter le rôle de charnière territoriale des villes moyennes » à travers quatre axes jugés en capacité de renforcer leur « attractivité future » (De Roo 2010), dans un contexte où les villes-centres sont confrontées à la concurrence croissante des communes périurbaines et rurales alentours : la santé, les transports, l'enseignement supérieur et la requalification des centres-villes (De Roo 2008). Contrairement aux contrats de villes moyennes, mis en œuvre dans les années 1970, cette expérimentation, ne se réduit pas à un simple aménagement du cadre de vie mais touche, plus largement, au développement des services publics et au soutien aux entreprises. Elle doit ainsi permettre de dépasser l'idée des villes moyennes où il fait bon vivre en leur donnant « les moyens de diffuser plus finement sur le territoire les ferments de la croissance » (De Roo 2011).

Doté d'un budget total de 2,2 millions d'euros issu du *Fonds national d'aménagement et de développement du territoire* (FNADT), cette politique expérimentale reste d'une ampleur limitée en comparaison des contrats de villes moyennes. « Il faut se replacer dans le contexte : à l'époque, j'étais très isolée à la DIACT, qui considérait que s'intéresser aux villes moyennes c'était un peu ringard », rapporte à ce titre Priscilla de Roo, qui fut chargée du dossier¹²⁷⁰. Cette politique n'en demeure pas moins originale et innovante en raison des deux principes sur lesquels elle repose : 1) une contractualisation tripartite engageant l'État, les collectivités locales et les opérateurs de réseaux, et 2) un projet dessiné « sur-mesure » avec l'ensemble des parties-prenantes de l'expérimentation. La DIACT entend ainsi changer l'image des villes moyennes en en faisant des « laboratoires territoriaux et sociaux »¹²⁷¹ afin de sortir du « complexe de la "pauvre" ville moyenne » à l'aide d'« une approche politique ambitieuse » reposant sur des alliances entre collectivités et ministères¹²⁷². Selon Priscilla De Roo (2008) le « pari repose sur l'hypothèse que des pistes de solutions se dégageront des 20 expériences de dialogue local et qu'en émergeront un bouquet

¹²⁷⁰ *Ibid.*

¹²⁷¹ « Les villes moyennes, laboratoires territoriaux et sociaux », *CAUE de l'Aveyron*, 2011.

¹²⁷² « Villes moyennes, villes d'intermédiation », *Conférence de Priscilla De Roo dans le cadre du Cercle pour l'Aménagement du Territoire (CPAT)*, le 15 mars 2022.

d'arguments puissamment illustrés par des pratiques de coopérations locales concrètes ». Autrement dit, ces expérimentations ont valeur de « modèles » ayant vocation à inspirer d'autres collectivités à travers l'organisation de groupes de travail et de rencontres nationales durant lesquels les différentes partie-prenantes sont invitées à témoigner¹²⁷³ contribuant ainsi à « la valorisation et à la diffusion de bonnes pratiques inventées dans le cadre d'expériences locales » (Béal & al. 2015).

En cette fin des années 2000, les villes moyennes reviennent ainsi à l'agenda des politiques publiques mais discrètement et de manière temporaire. En effet, ce retour ne constitue qu'une parenthèse alors que la DIACT peine visiblement à trouver des relais dans les champs médiatique (chapitre 1) et scientifique (chapitre 2) en dépit des effets de la réorganisations des grands services publics sur les villes de la catégorie (Barzack & Hilal 2017). La loi de réforme des collectivités territoriales de 2010¹²⁷⁴, la loi portant création du *Grand Paris Express*¹²⁷⁵ et le projet du Grand Paris (Faure 2018) achèvent dans ce contexte de reléguer au second plan les villes moyennes. Cette remise en avant du fait métropolitain s'appuie notamment sur les travaux de la nouvelle économie géographique qui insistent sur le dynamisme des grands centres urbains qui cumuleraient trois avantages déterminants (Halbert 2014). Ils constitueraient, d'abord, des *hubs* d'idées et de capitaux dont l'effet serait cumulatif : plus un *hub* offre de connexions, plus il serait susceptible d'en attirer. Ils bénéficieraient ensuite, d'un « effet taille » qui faciliterait la recomposition des chaînes de valeur en raison d'un marché plus large des compétences et des services. Ils favoriseraient enfin, par l'exposition à l'altérité, des interactions non-prévues favorables à la créativité (Lévy *et al.* 2018). Cette éclipse métropolitaine culminera en 2014 avec l'adoption de la loi de *Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (MAPTAM)¹²⁷⁶ avant de trouver rapidement ses limites laissant à nouveau la place à un retour des villes moyennes à l'agenda des politiques publiques.

« Centres-villes de demain » et « Centres démonstrateurs » : un retour à bas bruit des villes moyennes à l'agenda des politiques publiques

Après avoir privilégié les métropoles, l'État va à nouveau se tourner, au milieu des années 2010, vers les villes moyennes. Cette remise à l'agenda dans le champ des politiques publiques s'effectue en trois actes. Le premier est ouvert au lendemain des élections municipales de 2014, pour les

¹²⁷³ Une première Rencontre nationale des villes moyennes est organisée en septembre 2009, au Puy-en-Velay (Haute-Loire), sur le thème de la mobilité. Une deuxième est organisée en juin 2010, à Tarbes (Hautes-Pyrénées), sur le thème de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

¹²⁷⁴ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de *Réforme des collectivités territoriales* (RCT).

¹²⁷⁵ Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au *Grand Paris*.

¹²⁷⁶ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de *Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (MAPTAM).

raisons évoquées précédemment, avec, d'un côté, l'évolution de la géographie prioritaire induite par le *Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain* (NPNRU)¹²⁷⁷ puis, d'un autre côté, par le lancement, dans le courant de l'été, de l'appel à manifestation d'intérêt « Centres-bourgs ». Si la première réforme ne s'adresse pas directement aux villes moyennes, Jean-Marc Ayrault, alors Premier ministre, explique avoir cherché avec François Lamy, son ministre délégué à la Ville, à « inclure des villes qui ne soient pas forcément situées dans des banlieues de grandes villes dont certaines villes moyennes »¹²⁷⁸. Quant au programme expérimental « Centres-bourgs », piloté par le *Commissariat général à l'égalité des territoires* (CGET) et l'*Agence nationale de l'habitat* (Anah)¹²⁷⁹, celui-ci voit le jour en 2015. Il s'étend à 54 communes à travers la France, avec l'objectif de « conforter un maillage équilibré du territoire » en intervenant sur la requalification du cadre bâti, la rénovation des logements et le développement des activités productives et résidentielles¹²⁸⁰. Si ce plan est focalisé sur la frange inférieure de la hiérarchie urbaine, la réflexion sur la revitalisation des centralités est là-aussi rapidement étendue aux villes moyennes. Celles de moins de 50 000 habitants sont évoquées au côté des centres-bourgs à l'occasion du Comité interministériel aux ruralités qui se déroule à Vesoul (Haute-Saône) en septembre 2015 : « Le Gouvernement souhaite donner aux bourgs-centres et aux villes moyennes qui sont au cœur de la vie des territoires les moyens de jouer leur rôle »¹²⁸¹. Dans le cadre de la future *Dotation de soutien à l'investissement local* (DSIL), 300 millions d'euros sont ainsi annoncés pour aider ces communes à développer des projets articulant différentes thématiques dont la mobilité au quotidien, l'accès au soin, la redynamisation du petit commerce, la construction et la rénovation de logements ou l'accès aux services publics de proximité (Pointereau & Bourquin 2017)¹²⁸². Le 15 janvier 2016, le Premier ministre adresse en ce sens un courrier aux préfets pour les informer de la création de ce nouveau dispositif¹²⁸³. Cette circulaire est accompagnée d'une annexe présentant les modalités d'instruction et d'attribution de la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements¹²⁸⁴.

En parallèle, l'arrivée de Marc Abadie à la direction du réseau et des territoires de la *Caisse des Dépôts et de Consignations* (CDC), en janvier 2015, provoque un tournant au sein de l'institution.

¹²⁷⁷ Loi du 21 février 2014 relative à la Ville et à la Cohésion urbaine.

¹²⁷⁸ Entretien le 26 février 2019 avec Jean-Marc Ayrault : Premier ministre de 2012 à 2014, maire PS de Nantes de 1989 à 2012, député de 1986 à 2012, président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale de 1997 à 2012 et ministre des Affaires étrangères et du Développement international de 2016 à 2017.

¹²⁷⁹ Le CGET et l'Anah sont aidés d'un ensemble de services déconcentrés de l'État dont le *Secrétaire général pour les Affaires régionales* (SGAR), la *Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement* (DREAL) ou la *Direction régionale des affaires culturelles* (DRAC). Voir : Programme de revitalisation des Centres-bourgs, Séminaire de lancement, 3 novembre 2015.

¹²⁸⁰ « Centres-bourgs – Programme de revitalisation : la démarche », *Ministère de la Transition Écologique*.

¹²⁸¹ Nos ruralités. Une chance pour la France », *Comité Interministériel aux Ruralités*, 14 septembre 2015.

¹²⁸² *Ibid.*

¹²⁸³ Question d'actualité au gouvernement n° 0837G de Jacques-Bernard Magner député PS du Puy-de-Dôme sur le *Fonds de soutien à l'investissement local*.

¹²⁸⁴ *Ibid.*

Après avoir fait la tournée des directions régionales, celui-ci fait remonter les préoccupations de nombreux maires de villes moyennes au sujet de leurs centres-villes¹²⁸⁵. L'« institution financière publique semble avoir réalisé, plus vite que les services de l'État, que certaines villes connaissent des difficultés importantes qu'elles n'étaient pas en mesure de surmonter seules dans un contexte de réduction des ressources financières locales » (Dormois & Fol 2017). Un travail est engagé au sein du groupe sur le devenir de ces territoires qui introduit, au début de l'année 2016, le deuxième acte de la remise à l'agenda des villes moyennes dans le champ des politiques publiques. À l'occasion d'un événement organisé par *Villes de France* dans les locaux de la CDC, le 15 mars, Marc Abadie évoque ainsi, en écho à un manifeste publié par l'association d'élus intitulé « Faire vivre le cœur des villes »¹²⁸⁶, le lancement prochain d'une politique de revitalisation des villes moyennes¹²⁸⁷.

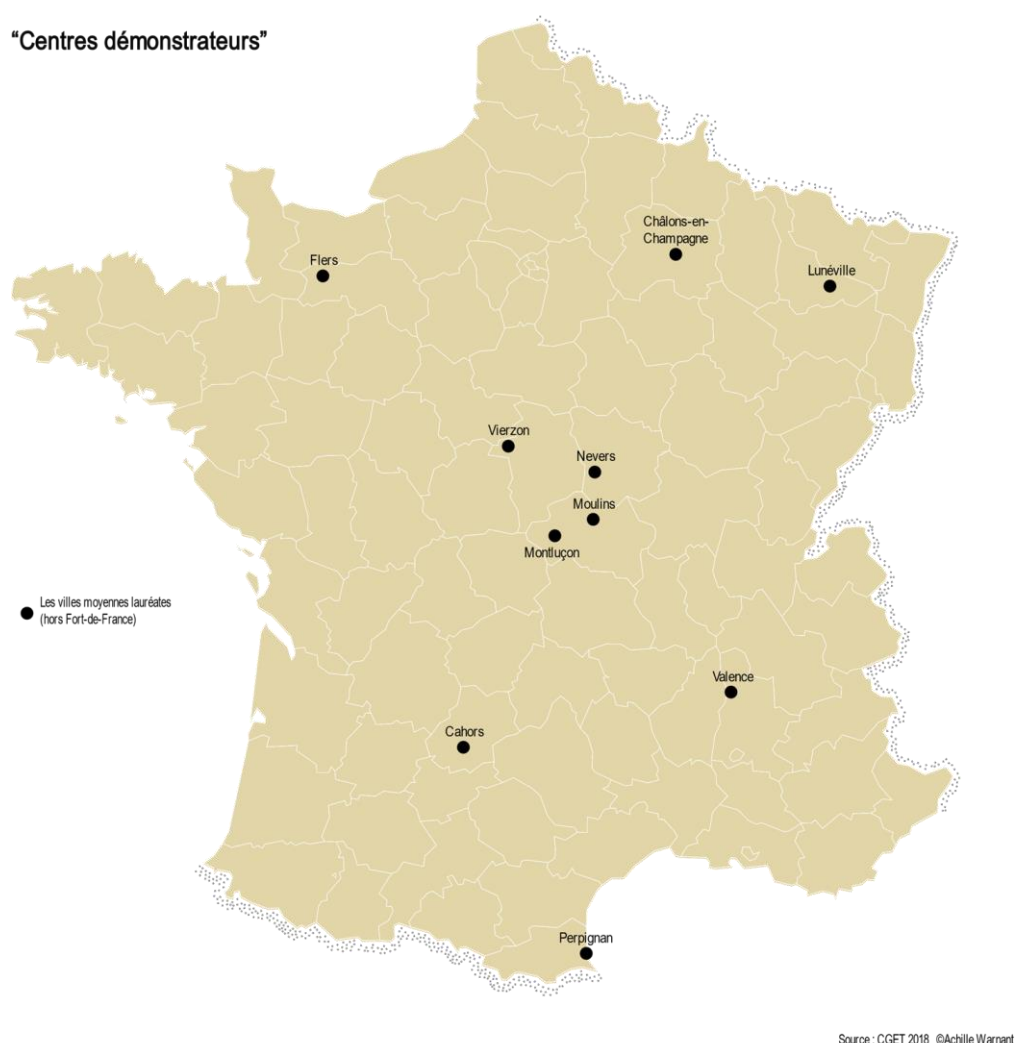


Figure 8. Les villes lauréates du dispositif « Centres démonstrateurs » de la Caisse des Dépôts.

¹²⁸⁵ Entretien le 8 avril 2021 avec Michel François Delannoy : directeur d'études à la Caisse des Dépôts et Consignations, responsable des programmes territoriaux à la Banque des territoires (plans « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain »).

¹²⁸⁶ « Faire vivre le cœur des villes : Le manifeste », *Villes de France*, 15 mars 2016.

¹²⁸⁷ « Les Rendez-vous de l'intelligence locale ». Compte-rendu des débats : ouvertures – Les leviers de l'attractivité.

Quinze jours après cette déclaration, l'institution représentée par son directeur général, Pierre-René Lemas, annonce la mise en place, dans ce cadre, de deux dispositifs conjoints, en lien avec l'*Association des Maires de France* (AMF). Les directions régionales pourront ainsi proposer aux villes moyennes, dont les centres sont fragilisés, une convention dédiée, baptisée « Centres-villes de demain »¹²⁸⁸. Destinée à des villes centres de plus de 10 000 habitants, situées au sein d'agglomérations de 20 000 à 100 000 habitants, cette politique entend « réduire les écarts de développement » et « créer les conditions des centralités urbaines de demain » en donnant la possibilité d'intervenir de manière transversale et opérationnelle sur le foncier, la mobilité, l'habitat ou le commerce. Durant toute la durée du conventionnement, les villes ont accès aux offres de la CDC qui comprennent des prêts, des co-investissements, de l'ingénierie et des échanges d'expériences¹²⁸⁹. Pour pouvoir prétendre bénéficier du dispositif, les municipalités doivent avoir « engagé une réflexion autour de l'urbanisme commercial et résidentiel à l'échelle du bassin de vie », « défini les contours d'un projet de redynamisation, qui associe des enjeux démographiques, économiques, commerciaux mais aussi de qualité de vie, de déplacement, de service, de connexion dans le centre-ville » et « établi un plan d'action [prévoyant] de concentrer le déploiement du projet de reconquête de l'hypercentre, sur des espaces géographiques prioritaires »¹²⁹⁰. La première de ces conventions est signée le 19 mai 2016 à Libourne (Gironde)¹²⁹¹ avant que le dispositif ne soit étendu à 54 autres communes¹²⁹².

Toujours en lien avec l'AMF, la CDC annonce également vouloir expérimenter dans une dizaine de villes moyennes (*Figure 8*), sur la base d'un dialogue entamé il y a plusieurs mois avec les élus locaux, des modalités spécifiques en matière de foncier, d'activités ou de gestion du patrimoine¹²⁹³. L'un des enjeux de ces « Centres démonstrateurs » est aussi de « tester de nouveaux produits financiers et d'élargir l'offre de prêts de la Caisse jusque-là peu tournée vers les investissements plus modestes et plus risqués des villes moyennes » afin, si besoin, de faire évoluer l'offre du groupe en tenant compte des besoins et blocages identifiés (Dormois *et al.* 2021). Au total, onze municipalités, qui présentent pour la plupart un indice de décroissance urbaine élevé (chapitre 3), bénéficieront de ce programme spécifique. On retrouve Montluçon (Allier)¹²⁹⁴, Nevers (Nièvre) et Vierzon (Cher) au côté de Cahors (Lot), Châlons-en-Champagne (Marne), Flers (Orne), Fort-de-

¹²⁸⁸ « La Caisse des Dépôts et l'Association des Maires de France s'engagent pour la redynamisation des centres-villes et l'accompagnement des communes nouvelles ». Communiqué de presse. Paris, le 30 mars 2016.

¹²⁸⁹ « Redynamiser les centres-villes avec la Caisse des Dépôts. Les conventions "centre-ville de demain" », *Caisse des Dépôts*, 2016.

¹²⁹⁰ *Ibid.*

¹²⁹¹ « Mairie-conseils, La Caisse des Dépôts au cœur des territoires », *Localtis*, 30 mars 2016.

¹²⁹² Selon le CGET (2018), en octobre 2017, 11 municipalités ont signé une convention spécifique « Centres démonstrateurs », 10 avaient signé un protocole ou une convention de préfiguration, 11 étaient en phase de préparation de leur convention, 5 étaient en phase de finalisation de leur convention et 18 avaient signalé leurs intentions auprès des directions régionales de la CDC.

¹²⁹³ « Mairie-conseils, La Caisse des Dépôts au cœur des territoires », *Localtis*, 30 mars 2016.

¹²⁹⁴ La commune sera finalement remplacée par Miramas (Bouches-du-Rhône).

France (Martinique), Lunéville (Meurthe-et-Moselle), Moulins (Allier), Perpignan (Pyrénées-Orientales), Valence (Drôme). Pour ces villes « il n'y aura pas de "plan type" de la *Caisse des dépôts* avec le même "produit" pour tout le monde », prévient Marc Abadie, qui plaide alors pour « faire du sur-mesure » et « montrer des résultats rapides » en misant sur « une approche globale » des « problématiques multiformes » auxquelles elles sont confrontées¹²⁹⁵. À Nevers, par exemple, le projet entend s'attacher à « la revalorisation du patrimoine immobilier par le biais d'une intervention sur le bâti le plus dégradé » dans le cadre d'un périmètre défini au préalable¹²⁹⁶. Il s'agit également de « faciliter l'implantation de nouveaux concepts et/ou enseignes en testant des solutions de portage de cellules vides pour les remettre sur le marché » et de « rapprocher le centre-ville ancien, à forte valeur patrimoniale, du centre-ville marchand contemporain à forte animation ». À Vierzon, autre exemple, il est question d'« expérimenter de nouvelles solutions opérationnelles pour conforter les centres-villes » alors que la municipalité mène depuis 2010 « un programme de reconquête de l'attractivité du centre-ville ». La convention s'articule ainsi autour de quatre axes majeurs : la revitalisation de l'avenue de la République, par la redynamisation du commerce, la poursuite de la restructuration du site *Case*, la requalification de l'îlot *Brunet-Rollinat*, en centre-ville, et l'évolution du complexe commercial « Ex-Magasin Plus »¹²⁹⁷. La démarche rappelle ainsi l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » dans sa volonté de tenir compte des spécificités locales mais s'en détache par la dimension transversale des actions menées. La cible elle-aussi diffère puisqu'il s'agit désormais d'accompagner des villes moyennes fragilisées, ce qui n'était pas forcément le cas dix ans plutôt. D'ailleurs, à l'exception de Châlons-en-Champagne (Marne), les deux listes ne correspondent pas. Elle introduit ainsi des mots d'ordre et des outils nouveaux que l'on retrouvera plus tard dans le cadre du plan « Action cœur de ville ». Michel-François Delannoy, responsable de la démarche à l'époque, rapporte toutefois que le dispositif ne fait « pas du tout consensus » au départ, à l'intérieur du groupe, alors que les premiers retours des « démonstrateurs » conduisent à devoir repenser les modalités d'intervention auprès des collectivités : « Si on restait des investisseurs purs et durs, avec une recherche de rentabilité maximale, il y avait peu de chance que l'on puisse aboutir à quoi que ce soit. On était très dérangeants. C'était une démarche combative dans la maison »¹²⁹⁸.

Au final, la CDC semble avoir joué un rôle primordial dans la remise à l'agenda des villes moyennes dans le champ des politiques publiques. Rémi Dormois, Sylvie Fol et Marie Mondain

¹²⁹⁵ « Créer les centres-villes et centres bourgs de demain », *Maires de France*, septembre 2016.

¹²⁹⁶ « La ville de Nevers, Nevers Agglomération et la *Caisse des Dépôts* s'engagent dans une démarche innovante pour redynamiser le centre-ville », Convention nationale « centre démonstrateur », le 11 juillet 2017.

¹²⁹⁷ « La communauté de communes de Vierzon-Sologne-Berry, la Ville de Vierzon et la Caisse des Dépôts se mobilisent pour une redynamisation globale du centre-ville de Vierzon », Convention nationale « centre démonstrateur », le 9 décembre 2016.

¹²⁹⁸ Entretien le 8 avril 2021 avec Michel François Delannoy : *op. cit.*

(2021) insistent en particulier sur le rôle de sa direction du réseau et des territoires qu'ils comparent à celui des « acteurs programmatiques » définis par William Genieys et Patrick Hassenteufel (2012) : « Dotée de l'ensemble des ressources décrites par ces auteurs (de position, de savoir et d'expertise, de légitimité, relationnelles et temporelles), cette direction a largement contribué à la construction et à la propagation du problème de la dévitalisation des villes moyennes (...) ». Cette remise à l'agenda s'effectue cependant silencieusement, à l'abri du champ médiatique qui commence pourtant à s'intéresser au « problème des villes moyennes » (chapitre 1) sous l'angle de la dévitalisation commerciale, après que les élections municipales de 2014 aient servi « d'événement focalisant » (Kingdon 1984) en raison de la montée du *Front national* (FN) dans quelques-unes d'entre elles. Dans ce contexte, l'alternance politique à la tête de l'État en 2017 inaugure une séquence nouvelle au cours de laquelle on observe une jonction inédite entre des agendas le plus souvent distincts : les agendas substantiels (les mesures de politiques publiques) et symboliques (les discours politiques) des politiques publiques¹²⁹⁹, l'agenda médiatique et l'agenda scientifique. Si cette évolution favorise l'émergence d'une politique nationale destinée aux villes moyennes, on verra qu'elle a pu contribuer parallèlement et paradoxalement à en diminuer l'efficacité.

« Action cœur de ville » : un plan très médiatique qui peine à répondre au problème

L'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République, en mai 2017, puis l'arrivée, peu après, d'une nouvelle majorité à l'Assemblée nationale, composée en grande partie de nouveaux entrants dépourvus d'ancrages locaux, laisse présager des « ruptures à venir dans le cours de l'action publique vis-à-vis des territoires » (Le Lidec 2020). Si les villes moyennes ne figuraient pas au programme du candidat, centré sur « la France des métropoles » et celle « de la ruralité »¹³⁰⁰, la victoire de ce dernier va pourtant aboutir au troisième acte de leur remise à l'agenda dans les politiques publiques dès l'été 2017. Ce tournant n'a initialement rien d'évident. Dans son essai *Révolution* (2016), Emmanuel Macron a beau écrire que l'on doit « conforter la dynamique de la centaine de villes moyennes qui constituent l'armature de notre pays » en insistant sur l'intérêt d'aider « en particulier les centres-villes de ces communes », les villes de la catégorie sont rarement évoquées par la suite à l'opposé des métropoles qui tiennent une place centrale dans le discours du candidat. Ainsi, lors de son premier meeting de campagne, Porte de Versailles à Paris, par exemple, il est surtout question des métropoles qui, lorsqu'elles « réussissent » et « triomphent dans la mondialisation » doivent être « aidées pour aller plus loin » afin de « continuer à rayonner » et « à

¹²⁹⁹ Ces catégorisations sont reprises au politiste Patrick Hassenteufel (2021).

¹³⁰⁰ Programme d'Emmanuel Macron en 2017.

entraîner d'autres voisins, d'autres villes ». Cette conception du développement territorial fait écho à une note publiée, en juillet 2016, par *France Stratégie*, un *think tank* rattaché à Matignon, alors présidé par Jean Pisani-Ferry, qui sera bientôt en charge du programme pour *En Marche !* Celle-ci actait, d'abord, l'échec de la politique d'aménagement du territoire « qui a longtemps visé à redynamiser par l'investissement les territoires en déclin »¹³⁰¹. Puis, dans une perspective « de recherche d'efficacité de l'investissement public », elle appelait à investir davantage de ressources dans les grandes métropoles « pour développer les infrastructures, la recherche et l'innovation, tout en luttant contre les effets de congestion ». Cette politique, peut-on lire encore, « augmenterait la compétitivité de l'économie française et assurerait des recettes fiscales supplémentaires, qui bénéficieraient *in fine* aux territoires défavorisés par le système de protection sociale »¹³⁰². Dans un entretien accordé au magazine *Grand Paris Développement*, en mars 2017, Emmanuel Macron dit bien ne pas oublier les villes moyennes et petites, les lisières urbaines, le périurbain, les centres-bourgs et la ruralité. Faisant le constat que l'Ile-de-France concentre 20 % des habitants et 30 % du PIB sur moins de 3 % de la superficie du territoire national, il fait toutefois de la *Métropole du Grand Paris* « une grande priorité » afin de conforter la région-capitale dans son rôle de « locomotive de l'attractivité et de la croissance »¹³⁰³. Versant territorial de « la théorie du ruissellement » (Parienty 2018)¹³⁰⁴, la logique est la suivante : en concentrant l'investissement en quelques points focaux, susceptibles de faire face à la concurrence territoriale internationale, cela doit générer des richesses qui par le jeu de la péréquation financière et fiscale doivent, à l'arrivée, pouvoir bénéficier à l'ensemble du pays.

Deux dynamiques conjointes vont cependant conduire le gouvernement à revoir ses priorités. Elles sont toutes deux antérieures à l'élection d'Emmanuel Macron. La première est interne à l'État et aux institutions publiques. Elle est portée, d'un côté, par la CDC qui depuis le lancement des dispositifs « Centres-villes de demain » et « Centres démonstrateurs » a engagé un travail sur la revitalisation des villes moyennes. Celui-ci associe notamment *Villes de France* et des chercheurs spécialistes des dynamiques urbaines. Après l'arrivée d'une nouvelle équipe à l'Élysée il est de tradition que la CDC identifie quelques sujets clés sur lesquels travailler. Parmi eux, il y a, cette fois, la problématique des villes moyennes sur laquelle la CDC a maintenant une certaine expérience. L'institution financière publique se dit prête à lui consacrer un milliard d'euros¹³⁰⁵. Celui qui est

¹³⁰¹ « Dynamiques et inégalités territoriales », *France Stratégie*, 7 juillet 2016.

¹³⁰² « Grand entretien avec Emmanuel Macron », *Grand Paris Développement*, 24 juillet 2017.

¹³⁰³ *Ibid.*

¹³⁰⁴ L'économiste Arnaud Parienty préfère cependant parler de « mythe » dans la mesure où elle n'a de théorie que le nom et rassemble un ensemble assez disparate de mécanismes économiques et d'idées générales visant à opérer une redistribution à l'envers, des riches vers les pauvres.

¹³⁰⁵ Entretien le 8 avril 2021 avec Michel François Delannoy : *op. cit.*

alors ministre de la Cohésion des territoires, Richard Ferrand, par l'intermédiaire de son directeur de cabinet, Marc Chappuis, se montre intéressé par la proposition. Il entend profiter de la première *Conférence nationale des territoires* (CNT) pour introduire le sujet : « Il n'y a rien sur les villes moyennes dans le programme présidentiel mais là il y a la possibilité de se rattraper. C'est une fenêtre de tir que l'on ne doit pas louper », témoigne Michel-François Delannoy¹³⁰⁶. L'inscription de cette thématique à l'agenda politique a d'autant plus de chance d'aboutir que, d'un autre côté, d'autres administrations ont permis, depuis plusieurs mois, de « prendre la mesure » (Bezes *et al.* 2016) du phénomène contribuant ainsi à la transformation d'un problème individuel en un problème collectif et à l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité » (Ravinet 2020). C'est le cas, d'abord, de l'*Inspection Générale des Finances* (IGF) et du *Conseil général de l'environnement et du développement durable* (CGEDD) qui ont consacré un rapport à la « revitalisation commerciale des centres-villes »¹³⁰⁷, en juillet 2016, à la demande du ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité. Celui-ci s'inquiétait alors de la situation commerciale des centres des villes moyennes confrontées « à la désindustrialisation, au départ de certains services publics et à la paupérisation d'une partie de leur population »¹³⁰⁸. C'est le cas, ensuite, des services de la direction générale des Patrimoines et de la *Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages* (DHUP), qui d'avril à septembre 2016, ont accompagné le président de l'*Association des centres culturels de rencontre* (ACCR), l'ancien député-maire de Chinon (Indre-et-Loire), Yves Dauge, dans la rédaction d'un rapport sur les « nouveaux espaces protégés ». Adressé au Premier ministre, Manuel Valls, celui-ci fait le constat d'une « dégradation de l'environnement paysager » des centres historiques au sein des villes petites et moyennes¹³⁰⁹. L'ancien édile qui, dans les années 1970, a contribué à l'élaboration des contrats de villes moyennes¹³¹⁰, plaide ici pour renouer avec une politique équivalente afin que ces villes puissent devenir des laboratoires dans lesquels « patrimoine rimerait avec innovation ». Cette dynamique interne aux administrations publiques se conjugue, par ailleurs, avec une mise à l'agenda progressive des villes moyennes dans le champ médiatique, entre 2016 et 2017, sous l'angle de la dévitalisation commerciale (chapitre 1) en raison, notamment, d'un fort lobbying des associations d'élus locaux (*Villes de France*, *Centre-Ville en Mouvement*) et de certaines organisations professionnelles comme la *Fédération nationale de l'habillement* (FNH). Cette dernière réclame alors un « Plan Marshall pour le

¹³⁰⁶ *Ibid.*

¹³⁰⁷ « La revitalisation commerciale des centres-villes », *L'Inspection Générale des Finances* (IGF) et le *Conseil général de l'environnement et du développement durable* (CGEDD), Juillet 2016.

¹³⁰⁸ Lettre de mission du ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité, 4 février 2016.

¹³⁰⁹ « Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés », Rapport au Premier Ministre remis par Yves Dauge, Septembre 2016.

¹³¹⁰ « L'avenir des villes en France. Déclin ou renaissance ? Chance ou charge pour l'aménagement du territoire ? », *Cercle pour l'Aménagement du Territoire* (CPAT), 7 juillet 2022.

commerce indépendant de centre-ville »¹³¹¹. À cela s'ajoute le rôle joué plus discrètement, depuis le milieu des années 2010, par le mouvement HLM dans la sensibilisation au problème des « territoires détendus » auprès, notamment, des ministères et des agences nationales (Dormois & al. 2021).

« L'élément clef c'est ce qui se passe après les élections municipales de 2014 où le sujet monte par les élus. De ce point de vue-là les médias ont fait la "caisse de résonnance" d'un sujet installé même s'il y a eu aussi des articles et des livres qui ont joué un rôle comme celui d'Olivier Razemon. C'est un sujet qui n'est pas encore saisi à l'échelle nationale donc le changement, en 2017, c'est que ce sujet devient un sujet politique national. Les médias ont accompagné, selon moi, mais ils n'ont pas forcément révélé. Juste, avec la fermeture de commerces, on a peut-être franchi un cap, c'est vrai. La visibilité de cette perte de dynamique des centres-villes a sauté aux yeux. Elle s'est physiquement installée dans le paysage. (...) Les acteurs du logements, les fédérations de commerçants, les organismes consulaires, la fédération des agences d'urbanisme, qui a fait tout un travail sur les villes moyennes... tout ça faisait qu'il y avait aussi, à ce moment-là, une littérature un peu plus soutenue sur le sujet. »¹³¹²

Le 17 juillet 2017, dans les locaux du Sénat, à l'occasion de la première CNT, Emmanuel Macron affiche ainsi sa volonté de faire œuvre « girondine » (Le Lidec 2020) et annonce vouloir « redonner vie aux villes moyennes » (Warnant 2017) à travers « une action renforcée et transversale » visant à « relancer l'emploi, le commerce, le logement et [à] remettre les centres-villes au cœur de leurs territoires »¹³¹³. Le président de la République insiste sur la nécessité d'« inventer [pour elles] un nouveau modèle de croissance hors des métropoles » en s'inspirant « de ce qui a été fait en d'autres temps (...) avec l'ANRU »¹³¹⁴. À travers la mise en place de l'*Agence nationale de la cohésion des territoires* (ANCT), l'ambition est d'« instituer une politique globale d'intervention en lien avec la région » mais aussi « des personnalités locales, entrepreneurs, dirigeants associatifs, responsables culturels, fonctionnaires capable d'entraîner un mouvement ». Une contractualisation d'une durée minimale de cinq ans est aussi évoquée à cette occasion. Anne-Claire Mialot, alors conseillère « Cohésion des territoires et logement » auprès du président de la République, explique qu'après avoir longtemps privilégié les métropoles, ce moment marque un repositionnement très net du pouvoir central en faveur des villes moyennes¹³¹⁵ :

¹³¹¹ Entretien le 16 avril 2019 avec Bernard Morvan : président de la *Fédération nationale de l'habillement* (FNH), seul syndicat représentatif des commerçants indépendants de ce secteur, de 2011 à 2018 et membre du *Comité Économique et Social Européen* (CESE).

¹³¹² Entretien le 8 avril 2021 avec Michel François Delannoy : *op. cit.*

¹³¹³ Déclaration d'Emmanuel Macron, président de la République, sur l'évolution des relations entre l'État et les collectivités locales en matière de politique publique, au Sénat le 17 juillet 2017.

¹³¹⁴ *Ibid.*

¹³¹⁵ Entretien le 4 juin 2021 avec Anne-Claire Mialot : conseillère « Cohésion des territoires et logement » auprès du président de la République de 2017 à 2019 et conseillère « collectivités » auprès de Manuel Valls de 2016 et 2017. Elle est Préfète déléguée à l'égalité des chances en Seine-Saint-Denis depuis 2019.

« Bon, pour le coup, c'était une conviction personnelle très forte mais c'était aussi, je dois dire, une conviction très forte du président. Je ne veux pas parler à sa place mais c'était une vraie conviction chez lui qu'à un moment donné on ne pouvait plus tout centrer sur les métropoles. On voit bien qu'elles n'attirent plus et qu'elles creusent les inégalités sociales et territoriales à toutes les échelles. (...) À un moment donné il fallait métropoliser absolument. Moi-même, d'ailleurs, j'ai pensé ça longtemps. J'ai été très influencée par Saskia Sassen et d'autres. Pendant de très nombreuses années on a considéré que l'avenir c'était l'exode rural et la métropolisation et que les aménités étaient dans les grandes villes. On a supprimé les petites lignes, les machins. Puis, au bout d'un moment, on s'est rendu compte qu'on avait oublié certains territoires dont les villes moyennes... d'où l'idée de les repositionner sur certains sujets, sans chercher à ce qu'elles singent les métropoles. Il y avait aussi un fort lobbying de la part de certaines institutions, comme *Action Logement* ou la *Caisse des Dépôts*, et de la part d'associations d'élus... C'est ainsi que très vite le président a eu la conviction qu'il fallait une politique pour les villes moyennes ».

Les annonces d'Emmanuel Macron à la CNT n'interviennent cependant pas de manière isolée dans le champ politique au niveau national. Elles traduisent en réalité une prise de conscience plus générale et plus profonde du « problème des villes moyennes ». Elles précèdent ainsi de quelques jours seulement la publication d'un rapport d'étape, remis par les sénateurs Rémy Pointereau (LR) et Martial Bourquin (PS), sur « la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs », fait au nom de la délégation aux entreprises et de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat¹³¹⁶. Réalisé, entre mai et juillet 2017, à partir de l'exploitation des données et rapports déjà publiés, celui-ci note « un début de prise de conscience de la gravité du problème » de la dégradation des centres-villes et appelle à ne « pas baisser les bras »¹³¹⁷.

Du côté de l'État une « taskforce » est mise en place après les annonces du président de la République regroupant, sous l'égide de Marc Chapuis, des représentants de la CDC, de l'Anah, de l'ANRU et d'*Action Logement* pour préparer ce plan. Baptisé « Action cœur de villes », il est présenté en décembre 2017, à Cahors (Lot), lors de la deuxième CNT par le ministre de la Cohésion des territoires, Jacques Mézard, et le Premier ministre, Édouard Philippe. « Largement inspiré par Yves Dauge et soutenu par Caroline Cayeux, et bien d'autres encore, il s'est imposé à nous comme une urgence », témoigne alors le locataire de Matignon¹³¹⁸. Celui-ci annonce vouloir mobiliser cinq

¹³¹⁶ « Revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs : Rapport d'étape », fait au nom de la délégation aux entreprises et de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs par Rémy Pointereau et Martial Bourquin. Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 juillet 2017.

¹³¹⁷ *Ibid.*

¹³¹⁸ Déclaration d'Édouard Philippe, Premier ministre, sur le pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales, l'accès aux services publics et l'accompagnement des projets de territoire, à Cahors le 14 décembre 2017.

milliards d'euros sur cinq ans au profit de la revitalisation des villes petites et moyennes¹³¹⁹, laissant entendre que le critère démographique ne sera pas forcément prioritaire¹³²⁰. Détaillé le lendemain à Rodez (Aveyron) par Jacques Mézard, ce plan, qui se veut « transversal » et « sur-mesure » à l'image des dispositifs qui l'ont précédé, entend « faciliter et soutenir le travail des collectivités locales », « inciter les acteurs du logement et de l'urbanisme à réinvestir les centres-villes », « favoriser le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville » et « améliorer les conditions de vie des habitants »¹³²¹. Présenté comme une « priorité nationale », celui-ci comprend un outil central, les *opérations de revitalisation de territoire* (ORT), destiné à simplifier les règles d'urbanisme afin d'aider à la requalification des centres historiques¹³²². Il entend, par ailleurs, faciliter l'accès, pour les municipalités et leurs intercommunalités, à de l'ingénierie, à la DSIL et aux prêts de la CDC. Un appel à projet « Réinventer les cœurs de ville » visant à promouvoir les expérimentations dans le domaine de l'amélioration de l'habitat est aussi annoncé¹³²³. Enfin, une mission sur la revitalisation commerciale des villes moyennes¹³²⁴ est confiée, à cette occasion, au président honoraire des chambres de commerce et d'industrie de France, par ailleurs maire de Saint-Bonnet-Le-Froid (Haute-Loire) et proche du président de la République¹³²⁵, André Marcon.

La sélection des villes est parallèlement attribuée aux préfets et aux partenaires du programme¹³²⁶, qui travaillent en étroite collaboration avec *Villes de France* (ex-FMVM)¹³²⁷. Un débat est alors ouvert entre ceux qui défendent l'idée de concentrer les moyens financiers sur les villes les plus en difficulté, à l'image de la CDC, et ceux qui plaident, au contraire, pour soutenir l'ensemble des villes moyennes. La deuxième option est finalement privilégiée¹³²⁸. Ainsi, le 26 mars 2018, Jacques Mézard annonce retenir 222 villes ou binômes de villes (*Figure 9*)¹³²⁹. La liste est bien plus large que celles établies dans le cadre des précédentes politiques destinées aux villes moyennes. Comme l'explique la directrice des programmes « Action cœur de ville » au sein du groupe *Action Logement* : « On parle de "villes moyennes" mais dans le fond c'est un ensemble très varié. Vous avez même des villes franciliennes dans la liste. Il y avait la volonté de couvrir toutes les régions et

¹³¹⁹ Sur ce total, il y a 1,7 milliards de la CDC (dont 700 millions en prêts), 1,2 milliards d'Action Logement, 1 milliards de l'Anah.

¹³²⁰ Déclaration d'Édouard Philippe : *op. cit.*

¹³²¹ « Jacques Mézard lance son plan "Action cœur de ville" », *Localtis*, 15 décembre 2017.

¹³²² « Action Cœur de Ville : Invention les territoires de demain », *Dossier de presse*, 15 décembre 2017.

¹³²³ *Ibid.*

¹³²⁴ Mission prospective sur « la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes » animée par André Marcon, Février 2018.

¹³²⁵ « André Marcon, l'ami discret du Président Macron », *L'éveil de la Haute-Loire*, 28 mai 2017.

¹³²⁶ Rapport d'observations sur le programme Action cœur de ville réalisé de la Cour des Comptes remis le 24 juin 2022.

¹³²⁷ Selon un rapport d'information du Sénat, daté de septembre 2022, relatif à la « revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs », Villes de France, qui « relaie des positions des élus des villes moyennes sur les différentes thématiques abordées par le programme, est régulièrement consultée par la direction nationale et associée aux COMEX interministériel et partenarial du programme ».

¹³²⁸ Entretien le 8 avril 2021 avec Michel François Delannoy : *op. cit.*

¹³²⁹ « Le plan de revitalisation des centres villes va profiter à 222 communes », *Les Échos*, 27 mars 2018.

tout le territoire français à partir d'un critère de centralité »¹³³⁰. Cette approche catégorielle couplée à une démarche de communication offensive¹³³¹ répond surtout à la construction médiatique du problème alimentée notamment par *Villes de France*. Celle-ci permet de satisfaire un grand nombre de maires mais elle apparaît, en contrepartie, peu attentive à la diversité des villes moyennes comme l'ont récemment fait remarquer la *Cour des Comptes* (2022) et *France Stratégie* (2022). L'entrée par l'urbanisme, le commerce et le logement, semble elle-aussi calée sur l'agenda médiatique. Si elle permet de traiter les manifestations visibles de la décroissance urbaine (vacances résidentielle et commerciale, patrimoine vieillissant, etc.) cette lecture accorde, en revanche, une place secondaire aux dynamiques sociales qui les produisent (précarisation de l'emploi, chômage, difficultés à se faire soigner, etc.). Ainsi, en dépit du volontarisme affiché par le gouvernement, celle-ci apparaît peu adaptée pour répondre au problème des villes moyennes dans sa globalité. La question de la décroissance semble par ailleurs taboue. À titre d'exemple, le mot n'est jamais utilisé dans le guide du programme national « Action cœur de ville », publié en septembre 2021, alors que les notions d'« attractivité », de « redynamisation » ou de « développement » sont mentionnées 122 fois au total. Au final, cette politique semble s'inscrire, au même titre que celles qui l'ont précédée, dans un paradigme développementaliste peu adapté à la réalité des villes les plus en difficulté.

En résumé, après plusieurs décennies sans politiques dédiées, les villes moyennes se voient ainsi réinvesties très progressivement, au milieu des années 2000, par les pouvoirs publics. Cette remise à l'agenda se fait toutefois à bas bruit à travers la mise en œuvre de politiques expérimentales, limitées dans le temps et dans l'espace, qui ne suscitent pas de véritable engouement dans les champs médiatique et scientifique à quelques exceptions près. On observe dans ce contexte un tournant, entre 2016 et 2017, avec le succès des dispositifs « Centres-villes de demain » et « Centres démonstrateurs » porté par la *Caisse des Dépôts*, imaginés au lendemain des élections municipales de 2014, et le lancement du programme « Action cœur de ville » destiné à redynamiser les villes moyennes. Ce long cheminement rappelle d'abord que le processus de construction des problèmes publics n'est pas toujours linéaire (Neveu 2015) et qu'il doit beaucoup à la mobilisation d'entrepreneurs « de cause » (Cobb & Elder 1972), « de morale » (Becker 1966) ou « de politiques publiques » (Kingdon 1984) – en l'occurrence ici des institutions publiques, des associations d'élus locaux et des fédérations professionnelles – susceptible de produire des données et de formuler des revendications. En relayant l'inquiétude des élus locaux et en focalisant l'attention (Baumgartner & Jones 1993) sur la question de la dévitalisation commerciale, les médias ont

¹³³⁰ Entretien le 21 mai 2021 avec Véra Lizaraburu : directrice des programmes Action cœur de villes et Petites villes de demain au sein d'*Action Logement*.

¹³³¹ Chargé d'orchestrer le lancement du dispositif, le CGET a fait appel à un cabinet de communication pour créer le logo et réaliser une partie des contenus du dossier de presse. Le chiffre de cinq milliards d'euros est par ailleurs retenu pour marquer les esprits.

également pu jouer un rôle dans la prise en considération du « problème des villes moyennes ». Cette remise à l'agenda récente de la catégorie dans les politiques publiques s'avère cependant extrêmement ambiguë. Les autorités publiques peinent ainsi, comme dans les années 1970, à appréhender les villes moyennes dans leur diversité. Elles éprouvent, en outre, des difficultés à reconnaître le caractère multidimensionnel et structurel de la décroissance urbaine. Enfin, les politiques déployées s'inscrivent dans un schéma entrepreneurial ancien, faisant de la recherche de croissance une priorité absolue, en dépit du fait que ce dernier n'ait pas produit, dans le passé, les résultats escomptés.



Figure 9. Les 222 villes bénéficiaires du plan Action cœur de ville. ©CGET

II. Contre la décroissance urbaine, des stratégies entrepreneuriales qui s'affirment et se renouvellent tandis que des alternatives peinent à s'imposer

Après avoir montré comment le « problème des villes moyennes » a été mis à l'agenda, au cours des années 2000 et 2010, dans le champ politique, aussi bien au niveau local que national, m'être intéressé aux entrepreneurs « de cause » (Cobb & Elder 1972), « de morale » (Becker 1966) ou « de politiques publiques » (Kingdon 1984), qui l'ont rendu possible, et avoir souligné comment la décroissance urbaine est devenu l'un des principaux enjeux des élections locales, dans les villes concernées, j'entends maintenant revenir, à travers l'usage du numérique à Montluçon, Nevers et Vierzon, sur la manière dont l'entrepreneurialisme urbain, loin d'être remis en cause après plusieurs décennies d'échec, s'affirme et se renouvelle à travers de nouveaux référentiels. Je reviendrai, à cette occasion, sur les actions mises en œuvre à Montluçon, Nevers et Vierzon et sur les discours servant à les justifier avant de m'intéresser aux effets des politiques publiques déployées. En contrepoint, je m'intéresserai, également, à l'émergence récente et discrète de stratégies alternatives à la croissance en tentant de comprendre pourquoi celles-ci peinent à exister concrètement. Cette partie repose sur des entretiens semi-directifs conduits auprès d'élus et d'entrepreneurs locaux, d'articles issus de la presse locale et nationale, de textes publiés au sein des bulletins municipaux et communautaires, auxquels les élus locaux attachent généralement une grande importance (Le Bart 1992)¹³³², des travaux universitaires relatifs aux villes moyennes et aux « villes intelligentes » ainsi que des données du recensement. Elle entend aider à comprendre ce qui pousse certaines municipalités et intercommunalités de taille moyenne, qui connaissent des trajectoires économiques et démographiques récessives, à faire du numérique un champ d'intervention prioritaire, alors que des alternatives à la croissance peinent tant à émerger.

A. Le numérique comme nouveau levier de développement économique ?

Le 15 octobre 2019, le centre des congrès de Vierzon accueille le lancement d'*Algosp*, une école de développeurs qui « veut casser les codes de l'enseignement », sur le modèle des écoles 42

¹³³² Comme le note Christian Le Bart, le maire ou le président d'intercommunalité, en signe presque toujours l'éditorial et contrôle de près le recrutement de ceux à qui la responsabilité d'en rédiger les articles incombe. Il permet d'éclairer les priorités des élus locaux et de comprendre ce qui justifie, à leurs yeux, la mise en œuvre de telles ou telles politiques publiques.

imaginées par l'homme d'affaires Xavier Niel¹³³³ (Figure 10). Dans la salle, 200 à 300 curieux sont venus écouter la présentation de son fondateur, Franck Jeannin, un entrepreneur originaire du territoire, ayant exercé à Londres, San-Francisco et New-York. Présents à ses côtés sur l'estrade, le maire et le président de la communauté de communes voisinent avec le secrétaire d'État chargé du numérique, Cédric O, qui a fait le déplacement pour l'occasion. Derrière eux, sur la scène, des lettres géantes forment le nom du futur établissement. Le lieu n'est pas anodin. C'est ici qu'étaient fabriqués les tracteurs de *La Société française de matériel agricole et industriel* (SMFAI) qui firent, durant des décennies, la renommée de la deuxième ville du Cher, considérée un temps comme la « capitale du machinisme agricole » (Letourneau 2003). Nicolas Sansu, maire PCF de la ville, ne manque d'ailleurs pas de relever ce clin d'œil historique, lors de son intervention : « Cher Franck, c'est tout un symbole que vous lanciez dans ce bâtiment si emblématique, la première école du numérique du Cher. Un symbole de notre capacité à combiner développement et renouveau »¹³³⁴.



Figure 10. Soirée de lancement d'Algosup en octobre 2019. ©Algosup.

Si l'arrivée de cette école suscite autant d'intérêt, c'est qu'elle s'inscrit dans un cadre plus large. Depuis l'installation du site de production de *Ledger*, considérée comme l'une des startups françaises les plus prometteuses du secteur¹³³⁵, les élus locaux, qui se réfèrent à la vieille idée (Moriset 2010) selon laquelle internet abolirait les distances (Cairncross 1997), se sont tournés vers le numérique afin de donner un nouveau souffle à Vierzon¹³³⁶. Une orientation, depuis, renforcée par la crise

¹³³³ Les écoles 42 sont des établissements supérieurs non reconnus par l'État, dont l'objectif est de former des développeurs.

¹³³⁴ Nicolas Sansu lors de la soirée de lancement d'ALGOSUP le 15 octobre 2019.

¹³³⁵ « Cryptomonnaies : la pépite française *Ledger* vaut déjà plus de 1,5 milliards », *Capital*, le 10 juin 2021.

¹³³⁶ « Vierzon, de la porcelaine au numérique », *France 2*, le 21 janvier 2020.

sanitaire de la *Covid-19* et le développement du télétravail dont espèrent, notamment, bénéficier les villes moyennes (Talandier 2021). A rebours de la *smart city* « clé en main » (Haëntjens 2021), machine urbaine préprogrammée et gérée en « pilotage automatique » selon un modèle promu par de grandes multinationales (Townsend 2014 ; Picon 2016), les élus vierzonnais n'ont pas de stratégie « numérique » clairement établie, bien qu'ils revendiquent le statut de « smart city ». Si, depuis sa formalisation (Dupuy 1992 ; Laterrasse 1995), la « ville intelligente » renvoie à une pluralité de situations et de définitions (Bakis et Dupuy 2012 ; Douay 2016 ; Henriot 2018) – la notion étant le plus souvent « spéculative, normative ou programmatique » (Guéranger et Mathieu-Fritz 2019) – il s'agit autant, dans le cas vierzonnais, de procéder à la numérisation des services municipaux que d'œuvrer à la mise en place d'un écosystème favorable aux acteurs des *technologies, contenus et supports de l'information* (TCSI) que l'on suppose en capacité de participer à un développement territorial plus large. Une idée défendue, ces dernières années, dans une série de rapports officiels (Lebreton 2013 ; Bellot 2017 ; Reix *et al.* 2022) à l'image de celui remis en 2018 par Arnaud Viala, député de l'Aveyron et maire de Vézins-de-Lévézou, consacré à la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation dans lequel on peut lire que « le numérique contribue à l'attractivité des villes moyennes » et qu'il est pour elles un « remède à la désertification ».

L'économie du numérique apparaît pourtant extrêmement polarisée. Ainsi, dans le cas français, Paris concentre à elle seule 15 % des emplois des secteurs du numérique, des services supérieurs aux entreprises et de l'ingénierie (Davezies 2021). Neuf des dix principales entreprises hexagonales du numérique sont d'ailleurs installées dans la capitale ou à proximité¹³³⁷ et la plupart des « licornes » françaises¹³³⁸, dont une majorité exercent dans ce secteur, sont situées en Ile-de-France. Une situation qui explique par ailleurs, qu'à de rares exceptions près (Vincent 2020 ; Courmont et Vincent 2020), la littérature scientifique consacrée explicitement aux « smart city » se soit concentrée jusqu'ici sur les grandes agglomérations urbaines qui, non seulement, accueillent les principaux acteurs du numérique mais qui, surtout, conduisent en la matière les politiques urbaines les plus innovantes. C'est ce que tendent à montrer, notamment, les travaux d'Henry Bakis et d'Alexandre Schon (2012) consacré au déploiement d'infrastructures numériques à Montpellier, ceux d'Adam Greenfield (2013) sur les stratégies adoptées par les promoteurs de la « smart city » à Songdo (Corée du Sud) ou Masdar (Abou Dabi), ceux de Gilles Jeannot et Victor Maghin (2019) sur le traitement des données des usagers dans une métropole française ou ceux, plus récents, de Nicolas Douay (2018) sur la manière dont les décideurs et aménageurs se saisissent de la « ville intelligente » pour renouveler la narration des politiques urbaines à Hong Kong.

¹³³⁷ Classement effectué par *TechIn France* et *PWC*.

¹³³⁸ L'expression désigne une startup valorisée à plus d'un milliard de dollars.

Cette hyperconcentration du secteur dans les plus grandes agglomérations urbaines, en France comme à l'étranger, n'empêche pas les villes moyennes, au-delà de l'exemple vierzonnais, de se positionner sur le sujet comme en atteste la publication, en 2018, d'un manifeste réalisé par l'association *Villes de France* (ex-FMVM) en partenariat avec plusieurs grands opérateurs de réseaux dont *Orange* et *Véolia*. Dans ce document, intitulé « En route vers des villes plus intelligentes ! Comment penser et construire la smart city en Villes de France ? »¹³³⁹, celle qui assure alors la présidence de l'association, Caroline Cayeux, y affirme que « si Paris et Lyon sont mises en valeur, les villes de taille moyenne ne sont pas en reste », citant Arras, Béthune, Niort ou Vanne. Ces villes seraient en effet à « la bonne échelle » pour développer des « villes intelligentes à taille humaine ». Les « circuits de décision plus courts » ainsi que « la proximité opérationnelle avec les services administratifs » faciliterait, par ailleurs, le déploiement et l'usage des technologies du numérique. Alors que les grands projets urbains ont échoué, au cours des années 2000-2010, à redynamiser les villes moyennes en décroissance urbaine, l'économie du numérique apparaît aux yeux des pouvoirs locaux, après 2014, comme un nouveau levier permettant de renouer, localement, avec la croissance économique et démographique. Si certaines municipalités, à l'image de Montluçon, hésitent à s'engager dans cette voie, d'autres, au contraire, comme Nevers et Vierzon, vont rapidement en faire un axe de développement prioritaire, réactualisant, au passage, la vieille idée selon laquelle une ville qui va bien est une ville qui doit gagner des habitants.

Montluçon et le « tournant du numérique »¹³⁴⁰

À Montluçon, Daniel Dugléry (LR), qui fut maire de la ville de 2001 à 2018 et président de la communauté d'agglomération jusqu'en 2020, n'a pas fait du « numérique » un axe fort de sa politique à la tête de la municipalité et de son intercommunalité. À l'exception d'une convention signée avec la société *Orange*, en février 2014, prévoyant le déploiement de la fibre optique sur l'ensemble du périmètre intercommunal¹³⁴¹, aucune action notable n'a été prise en la matière durant ses trois mandats. Si ses actions en font un maire entrepreneur (Le Bart 1992), celles-ci s'inscrivent dans schéma traditionnel d'investissements visant à la transformation du cadre urbain par la requalification du patrimoine bâti, le réaménagement d'espaces publics et la construction de nouveaux équipements. Longtemps, l'économie du numérique est resté la chasse gardée des grands

¹³³⁹ Villes de France, *Villes intelligentes, villes humaines, villes d'avenir*, Manifeste de propositions, 2018 (en ligne).

¹³⁴⁰ Programme de la liste « Tout pour Montluçon ! » (LR). Elections municipales 2020.

¹³⁴¹ « Orange a signé hier une convention de déploiement de la fibre optique dans l'agglo », *La Montagne*, 4 février 2014.

groupes industriels présents sur le territoire, à l'image de *Safran*, d'*AMIS* ou de *Landis et Gyr*, tandis que la numérisation des services municipaux est demeurée limitée au strict minimum. Durant la campagne des élections municipales de 2014, une liste divers-centre, *Montluçon Dès Demain*, conduite par Abdou Diallo (ex-PRG), a bien tenté de mettre le « numérique » à l'agenda en défendant l'idée selon laquelle il serait impératif pour Montluçon de « rejoindre les villes françaises qui ont fait le pari gagnant du numérique »¹³⁴² via la création d'un incubateur spécialisé, le fléchage des financements alloués par les investisseurs institutionnels, comme par exemple la *Caisse des Dépôts et de Consignation* (CDC) et la *Banque Publique d'Investissement* (BPI), ou la mise en place d'« un plan d'équipement numérique pour les écoles maternelles et primaires » (Figure 11). Le maire sortant et son principal opposant, le socialiste Frédéric Kott, se désintéressent cependant de cette thématique qui tient alors une place secondaire dans le débat public local. *Montluçon Dès Demain* a beau hériter, à l'issue du scrutin, d'une délégation « à la stratégie numérique » au sein de la communauté d'agglomération, le mouvement échoue à en faire une priorité de la mandature 2014-2020.



Figure 11. Débat sur les usages numériques par *Montluçon Dès Demain* (2014). ©Regard d'Actu.

Le sujet émerge toutefois, à partir de 2019, lors de la mise en place du dispositif « Territoires d'industrie » dont Montluçon est l'une des premières bénéficiaires, en région Auvergne-Rhône-Alpes, au côté d'Annecy (Haute-Savoie), du Puy-en-Velay (Haute-Loire) et de Vienne (Isère)¹³⁴³. Cette initiative, lancée par le Premier ministre le 22 novembre 2018, en vue de « redonner aux acteurs locaux (...) les moyens de relancer l'activité industrielle dans les villes moyennes et les zones rurales »¹³⁴⁴ est notamment orientée, dans le cas de Montluçon, vers la formation aux « nouvelles

¹³⁴² *Montluçon dès Demain*, profession de foi diffusée en 2014.

¹³⁴³ « "Territoires d'industrie" : quatre sites pilotes en Auvergne-Rhône-Alpes », *La Tribune*, 22 février 2019.

¹³⁴⁴ « Territoires d'industrie : la relance de l'industrie locale », *CCI France*, 20 juin 2022.

pratiques numériques » à travers la création d'un « campus d'excellence »¹³⁴⁵. L'un de ses principaux promoteurs, Bruno Bouchez, alors proviseur du lycée Paul Constans, envisage « un campus qui réunirait lycée professionnel, CFA, BTS, DUT, incubateur, *fab-lab* » mais également « des espaces en libre-accès » dans lesquels « les élèves pourraient s'exercer au codage » ou encore « une bibliothèque 3D » équipée de « casques de réalité virtuelle »¹³⁴⁶. En 2012, déjà, le lycée fut le premier d'Auvergne à accueillir une salle numérique interactive grâce à des fonds régionaux¹³⁴⁷. Considérant que « la société se transforme » et qu'« il faut être du côté du progrès », Bruno Bouchez estime qu'il est nécessaire de « faire le pari du numérique » afin de « désenclaver le territoire », d'« améliorer la qualité de vie » et de « développer l'emploi »¹³⁴⁸. Pour financer les équipements de ce « campus d'excellence », la mise en place d'une fondation parrainée par les principales entreprises du territoire est, un temps, envisagée avant que le projet ne soit finalement écarté en raison de la crise sanitaire. Si celui-ci n'aboutit pas, le lycée Paul Constans engage tout de même, avec l'aide du PETR, de la municipalité et de la région, une série d'événements visant à « sensibiliser les étudiants aux technologies du numérique » et « aux emplois de demain »¹³⁴⁹. Une première semaine « Territoire connecté » est ainsi organisée, en mars 2018, au cours de laquelle près de 600 élèves sont amenés à travailler sur la robotique, à piloter des drones, à suivre des conférences sur « les véhicules autonomes », « l'e-santé » ou « l'intelligence artificielle »¹³⁵⁰.

À l'occasion de la campagne des élections municipales de 2020 le sujet s'impose cette fois au-delà des frontières des établissements scolaires du territoire. Le maire sortant et successeur de Daniel Duglery, Frédéric Laporte (LR), en fait l'une de ses six priorités au côté de la santé, de la sécurité ou de la mise en valeur du patrimoine¹³⁵¹ tandis que la liste d'union de la gauche identifie « l'économie du numérique » comme l'un des « secteurs de gisements d'emplois » à accompagner via « la création d'un incubateur de startup » ou « le développement du télétravail »¹³⁵². La lutte contre « la fracture numérique » figure également au programme de cette dernière. L'association *Montluçon Dès Demain*, à nouveau partie-prenante du scrutin, demeure cependant, en la matière, la plus ambitieuse. Un de ses représentants défend ainsi qu'il est impératif que la municipalité « se positionne pour offrir aux entreprises les services adaptés à leurs besoins actuels » en développant

¹³⁴⁵ « Vers un campus d'excellence : "Industrie connecté" », *Montluçon notre ville*, mars 2019.

¹³⁴⁶ Entretien le 5 septembre 2018 avec Bruno Bouchez : proviseur des lycées Paul-Constans et Albert-Einstein.

¹³⁴⁷ « Paul-Constans doit devenir "la vitrine scientifique" de l'Auvergne », *La Montagne*, 2 mars 2012.

¹³⁴⁸ *Ibid.*

¹³⁴⁹ « Territoire connecté 2018 », *Communiqué de presse du lycée Paul-Constans*, le 24 mars 2018.

¹³⁵⁰ *Ibid.*

¹³⁵¹ Programme de la liste « Tout pour Montluçon ! » (LR). Elections municipales 2020.

¹³⁵² Programme de la liste « Pour Montluçon, changeons la donne ! » (UDG). Elections municipales 2020.

« massivement le numérique » et les « formations adéquates »¹³⁵³. « Demain, tout sera connecté... ici on se bat pour le TGV mais faudrait plutôt anticiper le monde de demain... les navettes électriques, connectés, autonome », défend un autre militant¹³⁵⁴. De fait, comme en 2014, la liste a fait du numérique un élément transversal de son programme visant à redynamiser le territoire : « en accompagnant l'installation de la fibre », « en s'inscrivant pleinement dans les futurs chantiers du numérique en santé », « en développement le e-sport » ou « en créant une plateforme numérique de consultation »¹³⁵⁵. Interrogé à ce sujet, dans le quotidien *La Montagne*, Abdou Diallo explique :

« On fait le pari du numérique. Nous pensons que les emplois qui vont se créer tourneront autour du numérique. Il faut qu'on soit repérés comme une ville où beaucoup de choses se font sur le sujet, que ce soit dans la formation, l'usage, l'emploi industriel. On a l'idée de créer un pôle dédié au numérique où il y aura de la formation, de l'accompagnement, un endroit où les entreprises peuvent se retrouver, où on peut avoir du téléconsulting au niveau médical. »¹³⁵⁶

Au lendemain du scrutin, en juin 2020, la liste, arrivée en quatrième position, avec 14,5 % des suffrages exprimés, a de nouveau hérité, dans le cadre d'un accord avec LR, d'une délégation au numérique au sein du conseil communautaire sans, qu'à nouveau, cela ne se traduise par des changements significatifs. Le Plan « France Relance », mis en place par le gouvernement après la crise sanitaire, contribue toutefois à remettre à l'agenda local la question du numérique, à travers l'embauche de trois médiateurs chargés d'accompagner les personnes qui en ont besoin pour des opérations en ligne telles que la demande d'une aide sociale ou le remplissage d'une déclaration d'impôt¹³⁵⁷. 800 000 euros sont également accordés dans ce cadre, via *le fonds national d'aménagement et de développement du territoire* (FNADT), au lycée Paul Constans pour l'achat d'une imprimante 3D¹³⁵⁸.

En résumé, la question du numérique ne fait pas encore l'objet d'un traitement prioritaire de la part de la municipalité et de son intercommunalité qui, afin de renouer avec une trajectoire de croissance économique et démographique, continuent de miser sur des aménagements urbains à l'image de la requalification des berges du Cher (« *C Montluçon* »). L'inscription du numérique à l'agenda politique s'opère ainsi, à Montluçon, de manière très progressive via des partenaires publics

¹³⁵³ Entretien le 25 avril 2018 avec Abdou Diallo : directeur général d'un groupement d'employeurs spécialisé dans le contrôle de gestion et la formation, ex-PRG, conseiller municipal d'opposition entre 2001 et 2014, tête de liste (DVC) pour *Montluçon Dès Demain* en 2014 et conseiller communautaire délégué au numérique entre 2014 et 2020.

¹³⁵⁴ Entretien le 23 avril 2018 avec Laurent Rayon : *op. cit.*

¹³⁵⁵ Programme de la liste « Montluçon Dès Demain » (DVC). Elections municipales 2020.

¹³⁵⁶ « Abdou Diallo et Sylvie Sartirano à Montluçon : "On fait le pari du numérique" », *La Montagne*, 5 février 2019.

¹³⁵⁷ Compte rendu du conseil communautaire de Montluçon Communauté le 14 juin 2021.

¹³⁵⁸ Déploiement du plan de relance. Préfecture de l'Allier. 2020.

extérieurs. Bien que tenant, pour le moment, une place secondaire dans la stratégie des acteurs publics locaux, le « numérique » tend toutefois à être considéré de plus en plus communément comme un levier – parmi d’autres – au service de l’attractivité et de la redynamisation du territoire¹³⁵⁹.

« Nevers ce n’est pas encore la Silicon Valley mais... »¹³⁶⁰

Si, dans le cas de Montluçon, le numérique tient, pour l’heure, une place secondaire dans la stratégie entrepreneuriale de la municipalité et de son intercommunalité, il n’en va pas de même dans la préfecture de la Nièvre, en dépit de la trajectoire proche, dans ce domaine, des deux territoires avant 2014. Ainsi, en 2013, dans le cadre du *Plan très haut débit* (THD) lancé cette année-là par l’État, l’agglomération de Nevers signe, comme celle de Montluçon, un *appel à manifestation d’intention et d’investissement* (AMII) avec la société *Orange* en vue de déployer, d’ici à 2020, la fibre optique sur l’ensemble du territoire intercommunal¹³⁶¹. Cet équipement est alors considéré, par les élus locaux, comme « primordial, notamment en matière de développement économique »¹³⁶². Rappelons, par ailleurs, que Nevers compte, elle-aussi, parmi les principaux employeurs privés du territoire des sociétés mobilisant activement des technologies combinant l’informatique et les télécommunications à l’image de la société *Armatix*, spécialisée dans la relation client externalisée, installée sur le territoire en 2007 lors de la déconcentration géographique des centres d’appels (Moriset & Bonnet 2005)¹³⁶³. La question du numérique tient, pourtant, une place secondaire dans le débat lors des élections municipales de 2014. Seule une proposition de la liste conduite par le candidat indépendant Denis Thuriot (DVC), reléguée en quinzième position, mentionne la « création d’une pépinière d’entreprises dédiée aux nouvelles technologies ». Six ans après le lancement par *IBM* de l’initiative *Smarter Cities* et « l’entrée des villes dans l’ère du numérique » (Courmont et Le Galès 2019), les candidats peinent encore à s’approprier cette thématique qui reste avant tout une affaire de grandes villes¹³⁶⁴.

¹³⁵⁹ Dans une interview accordée à La Montagne, le maire sortant, Frédéric Laporte, affirme ainsi que « changer l’image de la ville » est une priorité et que le « numérique » peut y aider.

¹³⁶⁰ « La success story de l’Inkub », *Nevers.fr*, 22 décembre 2017.

¹³⁶¹ « Fibre optique : Orange met les bouchées doubles », 17 juin 2019 : agglo-nevers.net

¹³⁶² « La fibre optique déployée à Nevers », *Le Journal du Centre*, 31 octobre 2014.

¹³⁶³ « A Nevers, Armatix ouvre son sixième centre d’appels en France », *Le Monde*, 31 octobre 2007.

¹³⁶⁴ Un rapport publié en 2014 par le *Social NeXtwork* indique que dans les villes de moins de 50 000 habitants 55 % des candidats parlent de numérique contre 87 % dans les villes de plus de 200 000 habitants.

Après son élection à la tête de la communauté d'agglomération, Denis Thuriot attribue cependant à Alain Boursier, maire d'une commune rurale de 450 habitants, une 10^e vice-présidence (sur 13) au numérique et aux services publics associés. L'agglomération se rapproche également de la société d'économie mixte *Nièvre Aménagement*, concessionnaire de l'ancienne caserne Pittié, située en centre-ville de Nevers, vacante depuis le départ, en 1999, des militaires qui l'occupaient. La collectivité envisage, sur les conseils formulés par des entrepreneurs locaux lors de la précédente mandature¹³⁶⁵, de réhabiliter une partie du site à des fins d'accueil d'entreprises alors que l'ensemble doit devenir « le pôle d'attractivité » de l'agglomération¹³⁶⁶ (*Figure 12*). Un projet rapidement orienté vers le numérique¹³⁶⁷. Dénommé l'*Inkub*, celui-ci est constitué à son ouverture, en juin 2016, de 4 000 mètres carrés de locaux étalés sur quatre niveaux. Le lieu, qui accueille plusieurs sociétés (*Encadré 5*), dont certaines originaires de région parisienne, comprend un *fab-lab*, un espace de *coworking*, un hôtel et une pépinière d'entreprises¹³⁶⁸. Grâce à cet équipement, désormais géré en partie par le *Crédit Agricole* via son réseau *Village by CA*, la communauté d'agglomération entend faire de Nevers la « capitale régionale » des nouvelles technologies¹³⁶⁹. Un positionnement, que l'on observe de plus en plus souvent dans les villes moyennes (Liefoghe 2019 ; Marinos 2019), qui vise à démontrer que « loin des grandes aires urbaines et universitaires » il est possible de devenir « une terre d'excellence en matière d'innovation et de numérique »¹³⁷⁰.

L'ouverture de l'*Inkub* coïncide également avec le recrutement, par la ville et l'agglomération, d'un « coordinateur à l'innovation numérique » qui sera promu en 2018 directeur du « Territoire Intelligent et de l'Innovation ». Ce dernier, militant du logiciel libre, fait bénéficier la collectivité de son réseau pour faire intervenir localement des personnalités du mouvement qui, comme le note Antoine Courmont (2019), associent « l'ouverture des données au développement économique, à la transparence administrative et à la modernisation des administrations publiques ». Il accompagne par ailleurs la tenue de plusieurs rencontres dédiées au sujet et participe à la constitution en janvier 2016 d'une association, dont il sera le vice-président, ayant vocation à organiser des événements autour du logiciel libre¹³⁷¹. Forte de ces initiatives et de l'implication ancienne de certains de ses agents¹³⁷², « la mairie de Nevers souhaite [alors] s'engager dans la voie du libre », comme l'indique

¹³⁶⁵ Entretien le 20 novembre 2020 avec Pascal Arbault : PDG et fondateur de la société DAVI, PME spécialisée dans l'intelligence artificielle installée à Nevers et Paris, et président de l'association de promotion territoriale *Je suis la Nièvre*.

¹³⁶⁶ Rapport d'activité de Nevers Agglomération de 2014.

¹³⁶⁷ Intervention de Denis Thuriot en conseil municipal, le 22 septembre 2015.

¹³⁶⁸ *Nevers ça me botte*, mai 2016.

¹³⁶⁹ *Le Magg* de Nevers Agglomération, « Nevers, capitale régionale du numérique ? », août 2015.

¹³⁷⁰ *linkub.fr* rubrique « Découvrir ».

¹³⁷¹ *nevers-libre.org* rubrique « accueil ».

¹³⁷² « Le libre comme carte mère », *Nevers.fr*, 27 novembre 2018.

le bulletin municipal¹³⁷³, faisant de la « souveraineté de la donnée » (Guéranger & Mathieu-Fritz 2019) l'un des enjeux de la mandature¹³⁷⁴. Pourtant, si la ville de Nevers obtient en 2018 le niveau 4 (sur 5 possibles) du label « Territoires Numérique Libre »¹³⁷⁵, qui vise à promouvoir les usages de ces technologies aux seins des collectivités territoriales, et si la municipalité fait le choix en 2019 d'équiper une partie de son parc informatique de *Qwant*¹³⁷⁶, un moteur de recherche français alternatif à *Google*, la dynamique en faveur du libre, jugé insuffisamment pourvoyeur d'emplois, s'épuise peu à peu et les axes de développement privilégiés évoluent¹³⁷⁷.



Figure 12. L'Inkub à Nevers avant et après la réhabilitation du site.

Nevers se détourne alors progressivement de son réseau local, privilégiant des politiques entrepreneuriales en faveur « d'entreprises partenaires exogènes » (Vincent 2020). L'objectif est désormais, pour la municipalité, d'attirer depuis l'extérieur de nouveaux facteurs de croissance. La collectivité est ainsi représentée à l'occasion de plusieurs salons internationaux consacrés aux nouvelles technologies, de *VivaTechnology* à Paris au *Consumer Electronics Show* à Las Vegas, en passant par le *DLD Innovation Festival* de Tel Aviv, acquiert un bureau dans la capitale, et multiplie les partenariats à l'international, en particulier avec le *Technion* en Israël et la commune de Shawinigan

¹³⁷³ Nevers ça me botte, mai 2016.

¹³⁷⁴ « Nevers construit un data lake et reprend la main sur ses données », *Le Journal du Centre*, 12 juillet 2019.

¹³⁷⁵ « Nevers obtient le label "Territoire numérique libre" », *France 3 Bourgogne*, le 27 novembre 2018

¹³⁷⁶ Nevers ça me botte, août 2019.

¹³⁷⁷ Entretien le 15 mars 2020 avec Émilien Court, fondateur de Pigo et militant EELV.

au Québec. Le premier aboutit à l'installation d'un « arbre connecté »¹³⁷⁸, symbole du « virage numérique » pris par la collectivité¹³⁷⁹, le second à l'organisation chaque année d'un *Sommet international de l'innovation dans les villes médianes* (SIIVIM)¹³⁸⁰ (Figure 13), qui bénéficie du soutien de l'État et de l'appui de plusieurs grands comptes (*Keolis, Orange, Veolia, etc.*)¹³⁸¹. Considéré par ses promoteurs comme « une incontestable réussite »¹³⁸², l'événement, auquel participent des entrepreneurs et des maires de différentes nationalités (canadiens, israéliens, ivoiriens, etc.), attire chaque année entre 2 000 et 3 000 participants. Parallèlement, la municipalité s'est positionnée pour expérimenter la 5G dont le déploiement est présenté, localement, comme un « avantage concurrentiel pour répondre au besoin de réindustrialisation du territoire », « éviter la fracture numérique » et « rendre la ville plus intelligente »¹³⁸³. Elle a obtenu, également, que soit organisé, sur son sol, une réunion informelle des ministres européens des télécommunications et du numérique dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne¹³⁸⁴.

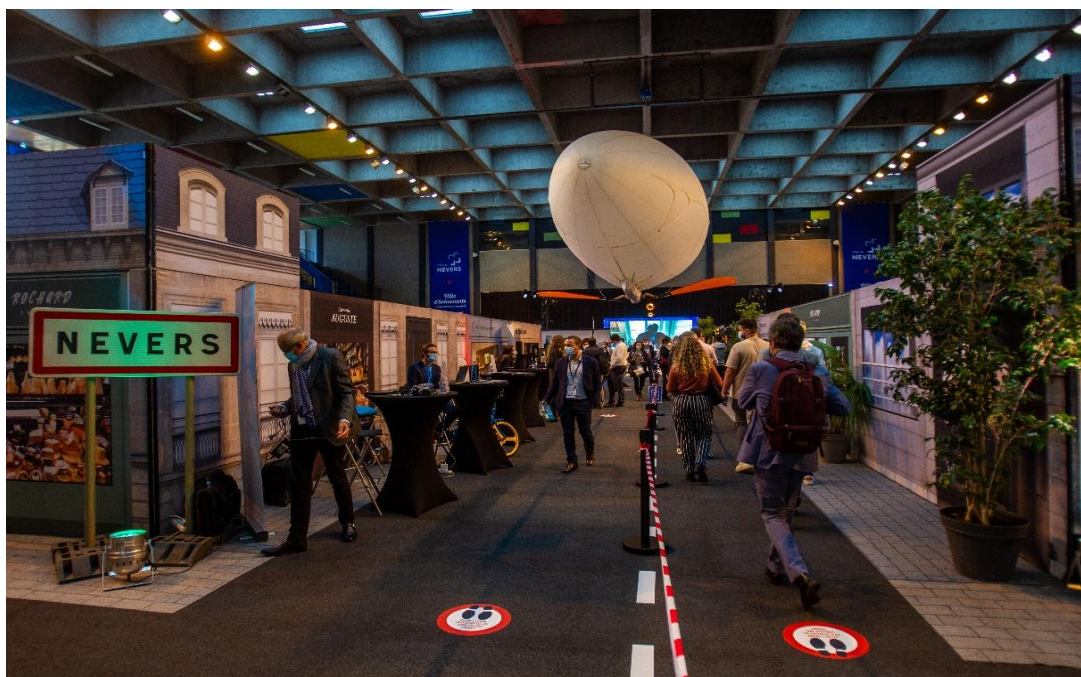


Figure 13. Dans les allées du Sommet International de l'Innovation en Ville Médiane (2021). ©Youri Gavriloff

¹³⁷⁸ Équipé de panneaux solaires, il permet d'accéder au réseau wifi et de recharger un téléphone.

¹³⁷⁹, « eTree : un arbre connecté symbole d'avenir », *Le Magg* de Nevers Agglomération juin 2017.

¹³⁸⁰ Le qualificatif « médiane » a été préféré à celui de « moyenne » jugé trop « négatif ». Dans une interview au média en ligne *Ville Intelligente*, Denis Thuriot, auteur en 2022 d'un livre intitulé *Villes Médianes* revient sur le choix de cette dénomination. Il dit ainsi considérer que la ville moyenne « c'est comme à l'école, ce n'est ni bon ni mauvais » alors que la ville médiane, qualificatif moins connoté, traduit « un trait d'union entre les métropoles et les campagnes ». Cette tentative de réappropriation de la dénomination de la catégorie s'inscrit dans une stratégie de revalorisation de l'image des villes moyennes.

¹³⁸¹ L'essentiel des intervenants travaillent dans ces grandes entreprises.

¹³⁸² « Cap sur l'innovation ! Spécial SIIVIM », *Le Magg* de Nevers Agglomération, décembre 2018.

¹³⁸³ Intervention de Denis Thuriot en conseil municipal le 17 novembre 2020.

¹³⁸⁴ « Nevers, capitale européenne des télécommunications », *Le Journal du Centre*, 20 décembre 2021.

Pour justifier cette orientation, le maire de Nevers et président d'agglomération, Denis Thuriot, estime, dans un entretien accordé au magazine spécialisée *Smart City Mag*¹³⁸⁵, que « l'innovation n'est interdite à personne » et qu'« elle est à celui qui veut s'en emparer et qui n'a pas peur » :

« Mes prédécesseurs vendaient un cadre de vie, mais ils ne vendaient pas les jobs. Or, vous ne faites pas venir des gens au RSA pour développer un territoire. C'est pour cela que j'ai créé des infrastructures et un terrain favorable aux implantations d'entreprises du numérique. Après, la cerise sur le gâteau, c'est qu'ici on peut avoir une maison avec jardin pour le prix d'un 40 m² à Paris. Mon ambition c'est de redonner à Nevers un rôle de capitale départementale en France qu'elle avait perdu, et de dire qu'elle peut compter aussi dans le monde du digital ».

Lors d'un entretien qu'il m'a accordé le 6 novembre 2020, Guillaume Largeron, conseiller municipal délégué à la modernisation de l'action publique, fait valoir qu'« on n'inverse pas la courbe démographique par la volonté du Saint Esprit » et qu'« il y a aujourd'hui la volonté de changer la donne par des actions concrètes » pour « inscrire Nevers sur la carte » en en faisant « un laboratoire en matière de numérique » : « On fait le nécessaire pour attirer des gens. Le Festival d'Angoulême, par exemple, il ne s'est pas fait en trois ans. Pourtant, aujourd'hui, tout le monde connaît. Idem pour le Puy-du-Fou. Pourtant l'idée paraissait hallucinante au départ. Ici c'est pareil »¹³⁸⁶. Ce volontarisme politique bénéficie du soutien du patronat local qui, à l'image du président de la *Chambre de Commerces et d'Industries* (CCI) de la Nièvre, Franco Orsi, dit considérer que « quelle que soit l'activité la numérisation sera à la base de tout » et qu'il est donc nécessaire que les collectivités locales se positionnent pour que « cette révolution ne soit pas réservée aux seules grandes villes »¹³⁸⁷. En contraste avec les discours dévalorisants véhiculés depuis l'extérieur (Pinoncelly & Schemschat 2021), l'objectif est ici de faire évoluer positivement l'image du territoire, en tablant sur les spécificités supposées des villes moyennes (la qualité de vie, le foncier disponible et abordable...), afin d'attirer des investisseurs et des entrepreneurs venus de l'extérieur, le numérique étant présenté comme « un nouveau champ de développement et un support transversal à la revitalisation du territoire »¹³⁸⁸. Cette stratégie s'articule, ainsi, avec une politique d'attractivité volontariste incarnée par la diffusion d'une campagne publicitaire sur les chaînes nationales du groupe *France Télévision*¹³⁸⁹

¹³⁸⁵ « Nevers, capitale mondiale des villes médianes intelligentes ? », *Smart City Mag*, octobre 2018.

¹³⁸⁶ Entretien le 6 novembre 2020 avec Guillaume Largeron : collaborateur du groupe d'opposition (DVD) au conseil départemental et conseiller municipal (DVC) à Nevers depuis 2020 délégué aux affaires générales, à l'observation territorial, au recensement et à la modernisation de l'action publique.

¹³⁸⁷ Entretien le 29 avril 2021 avec Franco Orsi : président de la Chambre de commerces et d'industries (CCI) de la Nièvre (2015-2021) et ex-PDG d'Aisan Industry France. Il est également administrateur de la société Groupe Danielson, de la société Patrimoniale de la Nièvre et de la société d'HLM Logivie.

¹³⁸⁸ Délibération du conseil d'administration de l'Université de Bourgogne relative à l'ouverture d'un département IUT « Informatique » à Nevers. Le 9 juillet 2020.

¹³⁸⁹ « Confinement, télétravail : depuis un an, la Nièvre a profité de l'exode urbain », *Le Journal du Centre*, 17 mars 2021.

et la mise en place, à l'initiative de *Nevers Agglomération*, du dispositif *Welcome in Nevers* (WIN) destiné à faciliter les projets d'entreprises et les recrutements sur le territoire à travers la « mise à disposition d'un bureau et de salles de réunion à Paris », un « accompagnement à la recherche de locaux ou terrains », des « opportunités d'affaires et de mises en relation » et une « aide au recrutement »¹³⁹⁰.

Encadré 5. Pourquoi entreprendre en ville moyenne ? Le cas des sociétés présentes à l'*Inkub* à Nevers

À Nevers, l'*Inkub* a accueilli depuis son ouverture, en juin 2016, une vingtaine de sociétés comptant au maximum une vingtaine de salariés. Conformément au projet initial, certaines sont spécialisées dans le numérique à l'image d'*Oxom* (12 salariés), qui fait de la gestion publicitaire en ligne, de *Lunc SAS* (13 salariés), chargée de mettre en relation des internautes avec des sites marchands, de *Davi* (14 salariés), qui conçoit des interfaces digitales humanisées, ou de *Gutenberg and Co* (2 salariés), qui commercialise et exploite des robots-imprimeurs. Cependant, la sélection à l'entrée étant relativement souple, contrairement à ce qui se pratique généralement dans les grands centres urbains (Le Nadant & Marinos 2020), on observe une grande diversité parmi les acteurs installés sur le site. Une société comme *Bik'Air* (5 salariés) gère ainsi des vélos électriques en libre-service à destination des villes moyennes tandis qu'une autre comme *Losanje* (8 salariés) est spécialisée dans la fabrication et la vente en ligne de vêtements de seconde main. Dans ces deux cas, le numérique n'est pas le cœur mais seulement un support de leur activité. On note également un renouvellement continu des entreprises présentes à l'*Inkub*. Si de nouvelles sociétés s'installent régulièrement, certaines, à l'image d'*Oxom* ou de *Lunc SAS* ont fait faillite quand d'autres, à l'image de *Davi* ou de *Losanje*, ont quitté le site pour s'installer dans de nouveaux locaux en centre-ville.

Dans le cadre de ma thèse, j'ai pu réaliser cinq entretiens semi-directifs auprès d'entrepreneurs étant installés ou ayant été installés à l'*Inkub* à Nevers ce qui m'a permis d'éclairer, d'une part, les motivations qui les ont conduits à faire le choix d'une ville moyenne et, d'autre part, de les comparer avec les ambitions affichées par les élus des majorités municipale et communautaire. On note, d'abord, une grande diversité des profils et des parcours des entrepreneurs présents à l'*Inkub*. Certains, comme le fondateur de *Davi*,

¹³⁹⁰ « Présentation de "WIN" et du projet de réhabilitation des derniers bâtiments du site Cobalt », *WIN in Nevers*, 13 septembre 2021.

ont une longue expérience de l'entrepreneuriat quand d'autres, comme ceux de *Losanje* ou de *Bik'Air*, débutent tout juste leur activité. Certains sont originaires du territoire et revendiquent un fort attachement pour la ville et le département (« Je suis un fervent défenseur de Nevers et de la Nièvre ») quand d'autres reconnaissent l'avoir découvert grâce à l'action de la municipalité (« Nevers auparavant je ne savais même pas situer la ville. J'ai découvert la ville à travers le SIIVIM »). Le choix de la préfecture de la Nièvre tient à plusieurs éléments. Tous mettent en avant la proximité avec la capitale et le coût du foncier alors que Nevers se trouve « à moins de deux heures de Paris » (« Nos clients sont à Lyon et à Paris mais on n'aurait pas pu avoir de tels locaux dans la capitale » ; « Une grosse partie de notre business est à Paris » ; « D'ici, je peux aller à Paris, à Orléans et partout ailleurs très facilement tout en payant un loyer modéré »). Si certains pointent les difficultés à recruter localement, une majorité vante en retour un « turnover très faible » des salariés (« On est à 5 % contre 50 % à Paris dans notre secteur d'activité »). Enfin, tous les enquêtés font part de l'accompagnement extrêmement important, qu'il soit humain ou financier, dont ils ont pu bénéficier de la part des collectivités locales, de l'État ou de structures affiliées, en raison du nombre limité de créations d'entreprises sur le territoire (« Cet accompagnement simplifie beaucoup les choses. Cela permet d'ouvrir des portes. On est accompagné aussi sur nos levées de fonds. Cela existe ailleurs, y compris à Paris, mais là-bas il faut se battre » ; « Très rapidement on a été sollicité par tous les réseaux qui concernent le monde de l'entrepreneuriat comme le réseau "*Entreprendre*" ou la BPI. Ils ont un radar qui s'allume dès qu'il se passe quelque chose dans le secteur. Ça été très utile pour nous » ; « Il y a peut-être moins d'opportunité de business dans la Nièvre mais par contre tu es mieux considéré par les financeurs. Il y a une plus grande attention de la BPI et on a un accès privilégié à plein d'interlocuteurs. On a une facilité de mise en relation hallucinante par rapport à la région parisienne » ; « Ici les demandes de subventions vont hyper vite car il n'y pas 40 dossiers sur la table »).

Si la présence de ces entreprises rappelle que « les villes moyennes s'inscrivent dans des systèmes et réseaux de villes dépassant les simples relations qu'entretiendraient ces agglomérations avec leurs arrière-pays » (Tallec 2012), le choix de s'installer dans une ville de cette strate pour des entreprises spécialisées dans des secteurs innovants (en lien ou non avec le numérique) présente toutefois quelques inconvénients. D'après mes enquêtes la grande diversité des activités limite l'intérêt de l'« écosystème » entrepreneurial local (« L'écosystème ici est sympa mais on est tous sur des secteurs très différents. On ne sait pas toujours quoi se dire » ; « Nos interlocuteurs ne maîtrisent pas toujours très bien nos

sujets. C'est parfois compliqué de se faire comprendre ». Enfin, dans le cas de l'*Inkub*, plusieurs de mes interlocuteurs pointent le décalage entre les objectifs très ambitieux des élus locaux et leurs attentes souvent plus modestes (« Lorsque l'*Inkub* s'est monté... tous les matins les élus étaient dans nos locaux. Un coup il y avait des parlementaires, un coup un Secrétaire d'État, une autre fois un copain. On avait parfois l'impression d'être comme dans un zoo ou un pavillon de démonstration ! » ; « Les élus ont un discours très orienté "compétition", "internationale"... ce à quoi la réponse des gens qui sont ici est un peu "attendez, doucement, on a des ambitions mais partons déjà de ce que l'on est" »)

À Vierzon, de l'industrie porcelainière à la nouvelle économie

Comme on l'observe à Nevers, les questions relatives au développement ou à l'usage des technologies du numérique sont absentes du débat public vierzonnais lors des élections municipales de 2014. Les candidats privilégient alors d'autres thématiques : l'urbanisme, la sécurité ou la santé¹³⁹¹. Si la question de l'emploi est également évoquée en raison des difficultés alors rencontrées par la société *Carroy-Reixit*, dernière usine à produire du matériel agricole sur le territoire, aucun des candidats en lice ne formule de propositions spécifiques en direction des acteurs de la nouvelle économie. Dans ce contexte, le numérique s'impose en quelque sorte depuis l'extérieur – et non sur une initiative de la collectivité comme à Nevers – avec l'arrivée en 2015 de *Ledger*, « une des start-ups françaises les plus en vue »¹³⁹².

La société, qui commercialise des portefeuilles de cryptomonnaies physiques destinés aux particuliers et aux entreprises, dispose d'une antenne à Vierzon depuis 2014 et, depuis 2019, d'un complexe (« *Ledgerplex* » en référence au « *Googleplex* ») de 3 500 mètres carrés, intégralement recouvert d'un bardage en pins douglas, au sein duquel se trouvent un espace usinage, des entrepôts et des bureaux. Situé en périphérie de la commune, à proximité de la forêt domaniale, le site, qui regroupe l'ensemble des activités d'assemblage de l'entreprise, offre, ainsi, à la sous-préfecture du Cher une vitrine exceptionnelle. En témoignent, notamment, les nombreux reportages consacrés à son installation à Vierzon et aux parcours de ses fondateurs, dont plusieurs sont originaires du

¹³⁹¹ « Les cinq têtes de liste étaient les invités de la rédaction du Berry », *Le Berry Républicain*, 21 février 2014.

¹³⁹² « Vierzon place tous ses espoirs dans le bitcoin », *Le Monde*, 23 avril 2019.

territoire¹³⁹³. Car *Ledger*, qui commercialise ses produits dans 180 pays à travers le monde, connaît depuis 2016 une très forte croissance (son chiffre d'affaires a été multiplié par six entre les premiers semestres 2020 et 2021), portée par l'engouement mondial autour des monnaies virtuelles. Désormais valorisée à plus d'un milliard d'euros¹³⁹⁴, après plusieurs levées de fonds opérées entre 2017 et 2021¹³⁹⁵ la société figure désormais au *Next 40*, un label créé en 2019 par le gouvernement français pour soutenir et promouvoir les jeunes entreprises qu'il considère comme étant « en capacité de devenir des leaders technologiques de rang mondial »¹³⁹⁶. De fait, la société voit ses effectifs croître de manière régulière depuis sa fondation ; une dynamique dont profite la ville de Vierzon qui accueille le tiers de ses salariés (90 en 2022 contre 35 en 2017). La mairie et l'intercommunalité cherchent, dans ce contexte, à capitaliser sur ce qui constitue, selon son maire une « surprise incroyable » pour changer l'image de la ville :

« Aujourd'hui, on est sur un truc de fou où *Ledger* est une pépite pour nous parce que ça nous ouvre des portes. Pas seulement en termes d'emplois, je ne sais même pas ce que c'est que le *bitcoin* (...) mais le numérique est en train d'exploser (...) Pour nous, c'est un truc de fou, et je suis sûr que ça va nous permettre de relancer notre cœur de ville. C'est la suite logique de ce que l'on a fait en 2008 avec le *Parc technologique de Sologne* pour changer l'image de la ville. Je suis persuadé qu'on est en train de réussir ! Ce n'est pas que l'effet *Ledger* mais ça y participe. »¹³⁹⁷

Cette orientation bénéficie comme à Nevers du soutien des acteurs économiques locaux. Nicolas Dumas, qui préside le Medef en région Centre-Val-de-Loire et qui est originaire du territoire, salue ainsi « l'esprit d'initiative de la municipalité » et sa « volonté de miser sur le numérique » pour que « les choses changent à Vierzon »¹³⁹⁸. La majorité municipale entend, ainsi, multiplier les actions en faveur du développement des nouvelles technologies afin de positionner Vierzon comme une capitale du numérique¹³⁹⁹. La municipalité organise dans ce cadre, en mars 2019, un forum de la santé mentale spécifiquement dédié aux technologies du numérique¹⁴⁰⁰ en partenariat avec l'agence régionale de santé (ARS). Elle se dote, la même année, de débitmètres sur le

¹³⁹³ Entre janvier 2018 et octobre 2021 *la Tribune* a consacré trois articles faisant référence à la fois à *Ledger* et à Vierzon, *Le Figaro* trois, *Les Echos* quatre, *Le Monde* et *Aujourd'hui en France* un chacun.

¹³⁹⁴ « Les ambitions du français *Ledger* qui lève 312 millions d'euros », *L'Usine Nouvelle*, 10 juin 2021.

¹³⁹⁵ 7 millions d'euros en mars 2017, 60 millions en janvier 2018, 312 millions en juin 2021.

¹³⁹⁶ « Le Next 40, vitrine des start-up françaises » : gouvernement.fr/actualite/le-next40-vitrine-des-start-up-francaises.

¹³⁹⁷ Entretien le 9 novembre 2020 avec Nicolas Sansu : *op. cit.*

¹³⁹⁸ Entretien le 10 mai 2021 avec Nicolas Dumas : ex-Président de la société DIS Consulting/DIS Partners, spécialisée dans l'optimisation du poste « déchets » et dans l'économie circulaire. Il est le Président du Medef en Région Centre-Val-de-Loire et le trésorier de la CCI du Cher.

¹³⁹⁹ Entretien le 27 avril 2021 avec François Dumon : président (PCF) de la communauté de communes Vierzon Sologne Berry depuis 2015. Il fut également maire-adjoint à Vierzon de 1977 à 1989 puis de 2008 à 2015, vice-président en région Centre Val-de-Loire, conseiller général du Cher et candidat tête de liste aux élections municipales à Vierzon en 2001.

¹⁴⁰⁰ « La santé mentale, thème d'un forum à Vierzon, le 13 mars », *Le Berry Républicain*, 12 mars 2019.

réseau de canalisation d'eau potable afin de « repérer les fuites et préserver la ressources » et envisage désormais d'utiliser « le numérique pour faire des économies sur l'éclairage public »¹⁴⁰¹. Elle obtient, l'année suivante, que soit installé dans l'ancienne *Poste*, réhabilitée dans le cadre du *Programme de Renouvellement Urbain* (PRU), un musée numérique, labélisé *Micro-Folie*, qui propose aux visiteurs d'accéder à des œuvres de plusieurs musées nationaux en très haute définition via des tablettes tactiles et des lunettes de réalité virtuelle¹⁴⁰². Cet espace de 180 mètres carrés, situé en plein centre-ville, porté par le ministère de la Culture, coordonné par l'*établissement public du Parc de la grande halle de La Villette* (EPPGHV) et financé dans le cadre du plan « Action Cœur de ville », destiné à redynamiser les villes moyennes¹⁴⁰³, s'inscrit pleinement dans la stratégie de la municipalité visant à « gagner la bataille de l'attractivité »¹⁴⁰⁴. Vierzon bénéficie, enfin, dans le cadre du programme *Au cœur des territoires* du *Conservatoire National des Arts et Métiers* (CNAM) d'une antenne de l'établissement formant des informaticiens¹⁴⁰⁵ et envisage, avec l'arrivée d'*Algosup*, une école destinée à former des créatrices et créateurs de logiciels, d'aménager un campus européen du numérique¹⁴⁰⁶ au sein de l'un des anciens bâtiments de la société *Case* (ex-*SFMAI*) (*Figure 14*), aujourd'hui en friche, qui deviendrait à cette occasion, comme l'*Inkub* à Nevers, ou la *Halle Freyssinet* à Paris, un bâtiment totem (Moriset 2017) visant à symboliser l'action de la municipalité en matière de numérique.

Pensé comme un véritable « hub territorial » ayant pour objectif de redynamiser le centre urbain (Lévy-Waitz 2018), ce dernier accueillerait, également, un espace de *coworking* et un incubateur de startup, qui bénéficierait de l'appui financier de la communauté de communes *Vierzon Sologne Berry*, d'Éric Larchevêque, l'un des fondateurs de *Ledger*, et du *Crédit Agricole* via, comme à Nevers, son dispositif *Village by CA*¹⁴⁰⁷. « Symboliquement, ce lieu est le symbole de l'apogée industrielle de Vierzon et de sa désindustrialisation. Le numérique permet à présent d'engager une nouvelle histoire et de se tourner vers l'avenir », observe Franck Jeannin¹⁴⁰⁸, à l'origine d'*Algosup*. Fabien Bernagout, vice-président de la communauté de communes chargé de l'innovation, de la recherche et du pôle numérique, dit, lui-aussi, voir dans ce projet un « beau clin d'œil à l'histoire » :

« Ce B3 est synonyme de la désindustrialisation. Il pourrait, demain, devenir un synonyme de la revitalisation du territoire (...) Le B3 c'était un site de production, avec les tracteurs, et demain

¹⁴⁰¹ « Vierzon smart city », *À Vierzon*, septembre-octobre 2021.

¹⁴⁰² « Le musée numérique Micro-Folie inauguré à Vierzon », *Le Berry Républicain*, 2 février 2020.

¹⁴⁰³ « Programme Action Cœur de Ville » : cohesion-territoires.gouv.fr/programme-action-cœur-de-ville

¹⁴⁰⁴ « Programme Action Cœur de Ville : Vierzon à l'honneur », *Paroles d'élus*, 10 décembre 2021.

¹⁴⁰⁵ « Vierzon développe son ancrage numérique », *France Bleu*, 15 octobre 2019.

¹⁴⁰⁶ « Éric Larchevêque (Ledger) : "Les cryptomonnaies représentent une révolution aussi importante que la naissance d'Internet », *Entreprendre*, 22 avril 2022.

¹⁴⁰⁷ « À Vierzon, l'appel aux candidatures pour le B3 Village by CA est lancé », *Le Berry Républicain*, 25 janvier 2023.

¹⁴⁰⁸ Entretien le 17 mai 2021 avec Franck Jeannin : fondateur et gérant d'*Algosup*, une école supérieure de formation au numérique, et vice-président de *Digital Loire Valley*, un réseau d'acteurs *French Tech & French Fab* en région Centre Val de Loire.

ça sera peut-être de nouveau un site de production avec des objets connectés et des objets numériques. (...) C'est comme ça qu'on fera de Vierzon une ville intelligente »¹⁴⁰⁹.

La requalification du site est considérée, par les pouvoirs publics locaux, comme pouvant aider à produire une « contre-image » de la ville (Béal *et al* 2017) en réaction à la stigmatisation dont le territoire fait l'objet à l'extérieur. Boris René, conseiller municipal délégué au numérique et vice-président à la communauté de communes chargé du développement économique, explique ainsi que ce secteur « donne une visibilité nouvelle au territoire » qui doit lui permettre de « créer des emplois » et de « regagner des habitants »¹⁴¹⁰. La municipalité et son intercommunalité, qui poursuivent donc des objectifs proches de ceux affichés par les pouvoirs publics locaux à Nevers, cherchent ainsi à encourager l'« écosystème » qui s'est mis en place autour de *Ledger*¹⁴¹¹ en aidant les entreprises à s'installer via la viabilisation de terrains ou l'attribution de subventions¹⁴¹².



Figure 14. Les plans du campus numérique et photos du site actuel. ©Plans *Algosup*.

À travers les cas de Montluçon, Nevers et de Vierzon on observe donc, à partir de 2014, une mise à l'agenda progressive de la rhétorique et des outils de la « ville intelligente », de la « smart

¹⁴⁰⁹ Entretien le 12 mai 2021 avec Fabien Bernagout : conseiller municipal PCF à Vierzon, délégué aux jumelages et à la coopération décentralisée, et vice-président de la communauté de communes *Vierzon-Sologne-Berry*. Il fut adjoint aux sports entre 2014 et 2020.

¹⁴¹⁰ Entretien le 17 mai 2021 avec Boris René : conseiller municipal de Vierzon délégué au numérique et à la téléphonie fixe et mobile et vice-président à la communauté de communes *Vierzon-Sologne-Berry* en charge du développement économique.

¹⁴¹¹ Outre *Algosup*, la municipalité accueille depuis mars 2022 la société *Payinnor*, spécialisée dans l'édition de logiciels pour le paiement en cryptomonnaies.

¹⁴¹² *Ibid.*

city » ou du « numérique » au sens le plus large sous l'effet, d'une part, d'un épuisement des leviers traditionnels de l'entrepreneuralisme urbain et, d'autre part, des politiques publiques mises en place aux échelles régionale, nationale voire européenne. Si le positionnement des trois villes en la matière diffère largement, Montluçon apparaissant très en retrait sur la question par rapport à Nevers et Vierzon, le développement du numérique, qui s'inscrit dans une double logique de compétitivité et d'attractivité, est systématiquement considéré, par les pouvoirs publics locaux, comme un levier de revitalisation du territoire et un moyen de renouer avec une dynamique économique et démographique positive. Loin de renouveler la fabrique de la ville, l'usage des technologies du numérique semble s'inscrire, au contraire, dans la continuité des stratégies entrepreneuriales menées au cours des décennies précédentes.

B. Le numérique dans les villes moyennes : la croissance à tout prix

Au même titre que certains référentiels devenus incontournables dans la mise en œuvre des politiques urbaines autour de la ville « durable », « résiliente » ou « attractive », le « numérique », qui contribue lui aussi à la diffusion de tout un ensemble de « bonnes pratiques », s'inscrit dans une dynamique de « standardisation et d'homogénéisation des politiques publiques » dans une logique de croissance économique et démographique (Douay 2016). Loin d'être réservé aux grandes agglomérations urbaines attractives, ce processus concerne donc aussi, et de plus en plus souvent, des villes moyennes en décroissance urbaine dans lesquelles les élus locaux cherchent de nouveaux leviers pour renouer avec une dynamique économique et démographique positive. Cette stratégie entrepreneuriale inspirée des politiques mises en œuvre dans les métropoles s'avère pourtant peu attentive aux spécificités de ces territoires et peinent à produire des résultats probants. Plus qu'un choix, le « numérique » semble en réalité relever d'une logique d'opportunité pour des municipalités qui acceptent de jouer le jeu des appels à projet et de la labellisation des politiques urbaines.

Dans les villes moyennes, la smart city sous influence métropolitaine ?

Montluçon, Nevers et Vierzon ont en commun de déployer, depuis plusieurs années, des politiques d'attractivité vis-à-vis de potentiels entrepreneurs et de leurs salariés. Ici, comme dans de nombreuses villes moyennes, cette volonté est antérieure à l'essor du numérique. Nicole Commerçon observe ainsi, dès 1990, que d'importants moyens sont mis en œuvre dans les villes

moyennes « pour attirer de nouvelles entreprises aux technologies innovantes porteuses d’emplois de haut niveau ». La géographe liste la création de parcs d’activités, la mise en valeur d’espaces remarquablement situés ou le soutien aux structures associatives destinées à développer l’emploi. Ces villes misent alors, en dépit d’une compétition sévère, sur les mérites de leur situation géographique et sur une qualité de vie susceptibles de répondre aux exigences des cadres supérieurs. À l’évidence, pourtant, « les chances sont inégales, l’espace est précieux et non interchangeable », la taille de ces villes pouvant constituer un frein au développement de ces activités tertiaires (*Ibid.*).

Sous l’effet, notamment, du développement des *technologies de l’information et de la communication* (TIC), cet effet taille a depuis été nuancé par de nombreux chercheurs. L’innovation dépendrait, selon ces derniers, de multiples facteurs : la constitution d’un marché local adéquat et suffisamment important, l’existence de grands groupes susceptibles de « fixer » des services technologiques, la présence d’établissements de l’enseignement supérieur et de la recherche ou l’existence de liens sociaux, amicaux ou familiaux (Tallec & Zuliani 2012). Tous les espaces seraient désormais « potentiellement détenteurs de savoirs stratégiques et créateurs de richesse » (Gilli 2015), le « *big* » n’étant pas toujours « *beautiful* » et réciproquement (Bouba-Olga 2017).

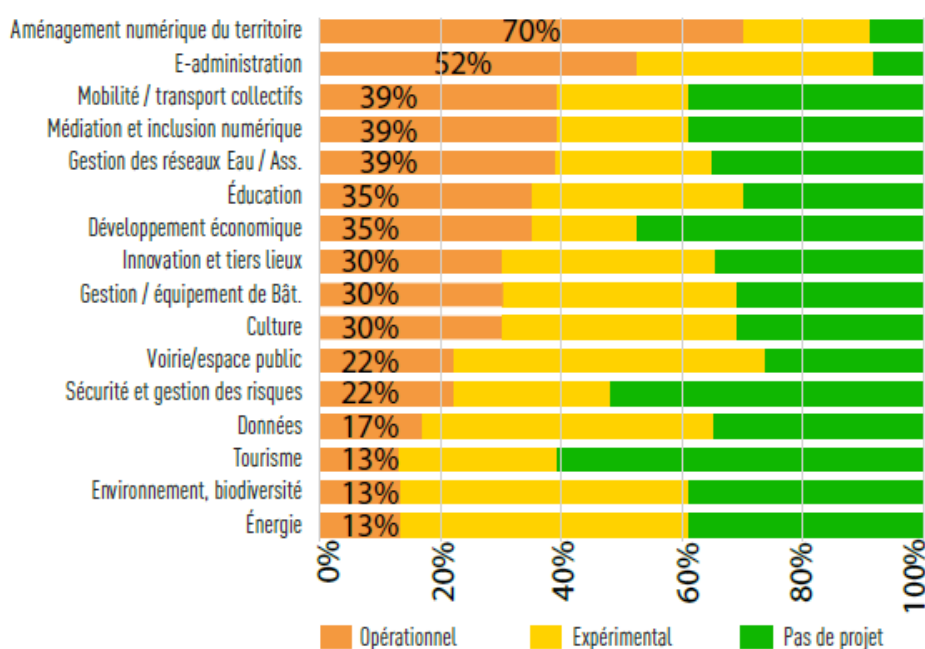


Figure 15. Recensement des domaines d’intervention effectué par Villes de France.

L’association *Ville de France*¹⁴¹³ (ex-*Fédération des Villes Moyennes*) va plus loin encore. Si des travaux récents soulignent les difficultés qu’ont ces villes à retenir ou attirer des individus qualifiés, en raison de la modestie de leurs bassins d’emplois (Léo & al. 2012), l’association considère au

¹⁴¹³ L’association fondée en 1988, représentant les villes de 10 000 à 100 000 habitants, fut rebaptisée en 2014.

contraire qu'elles seraient plus adaptées au développement d'une économie numérique à « échelle humaine »¹⁴¹⁴. Au-delà des actions engagées (*Figure 15*), elle met en avant une série d'arguments : une taille « suffisante » pour attirer des entreprises et installer les « bonnes infrastructures », des circuits de décision « rapides » et « agiles », une « proximité opérationnelle » entre les entrepreneurs et les collectivités ainsi qu'une « qualité de vie » enviable permettant de répondre aux aspirations des potentiels investisseurs. Des éléments que l'on retrouve, logiquement, dans le discours des élus neversois et vierzonnais mais aussi, plus récemment et de manière encore limitée, dans celui des élus montluçonnais. Les uns revendiquent vouloir faire de leur ville une « *smart city* » à taille humaine, offrant aux entrepreneurs « un écosystème favorable à leur épanouissement » et un « équilibre entre conditions de travail et qualité de vie »¹⁴¹⁵, les autres mettent en avant « une ville avec une taille idéale pour lancer des expérimentations »¹⁴¹⁶.

En dépit de la proximité de leurs argumentaires, le positionnement des élus locaux, dans ces trois villes, diverge au moins en partie. Dans le cas de Montluçon, la municipalité reste encore en retrait sur le sujet, bien qu'elle n'hésite pas à accompagner les administrations qui en font la demande comme on a pu le voir avec l'exemple des lycées. À Nevers et Vierzon, en revanche, les pouvoirs locaux semblent nettement plus actifs mais leurs stratégies sont différentes. La première cherche ainsi, conformément à son statut de ville administrative et commerciale, à développer des services à la population¹⁴¹⁷, alors que la seconde entend renouer avec la tradition industrielle du territoire¹⁴¹⁸. Si ce premier constat conduit à relativiser l'hypothèse selon laquelle il existerait un modèle de « ville intelligente » ou de « *smart city* » propre aux villes moyennes, ces municipalités ont en commun d'inscrire leurs actions dans une forme d'entrepreneuralisme urbain (Harvey 1989), faisant de la croissance un objectif prioritaire. Les décideurs locaux réagissent en effet au déclin de leur territoire, comme c'est traditionnellement le cas (Le Borgne & Warnant 2020), en considérant qu'il s'agit là d'une situation conjoncturelle qu'il convient de corriger en tentant, suivant le modèle de la *Silicon Valley*, souvent évoqué lors de mes entretiens¹⁴¹⁹, et conformément au modèle métropolitain centré sur l'offre (Fol 2020), d'attirer des facteurs de croissance depuis l'extérieur. Ainsi, si les notions de villes ou de classes créatives, qui ont connu un retentissement considérable dans les années 2000 (Liefoghe 2010), ne sont pas directement mobilisées dans les villes étudiées par les décideurs locaux, ces derniers sont nombreux à considérer que le

¹⁴¹⁴ Villes de France, *Villes intelligentes, villes humaines, villes d'avenir*, Manifeste de propositions, 2018 (en ligne).

¹⁴¹⁵ « Cap sur l'innovation ! Spécial Sommet International de l'innovation en Villes Médianes », *op. cit.*

¹⁴¹⁶ Éditorial de Nicolas Sansu dans le bulletin municipal de Vierzon, novembre-décembre 2019.

¹⁴¹⁷ Entretien le 2 avril 2021 avec Anne Wozniak : *op. cit.*

¹⁴¹⁸ Entretien le 16 décembre 2020 avec Nicolas Sansu : *op. cit.*

¹⁴¹⁹ « Vous savez, à l'origine, la *Silicon Valley* c'était trois communes de 3000 habitants... Ce ne sont pas les territoires qui font la différence, ce sont les cerveaux » ; « Seul compte les personnes. Regardez la *Silicon Valley*. Il n'y avait rien. Absolument rien. » ; etc.

développement local dépend de leur capacité à attirer, via des politiques qui font image (Le Bart 2020) et le développement de tiers-lieux (Douay 2016), des cadres diplômés susceptibles d'entreprendre et d'innover. Comme ce fut le cas auparavant dans le cadre de villes globales, « la nécessité de développer une ville créative est devenu un slogan » des politiques urbaines où « favoriser l'éclosion des startups semble [désormais] considéré comme l'arme absolue du développement économique local » (Moriset 2017).

Ces politiques de développement présentent cependant deux grandes limites. Elles apparaissent, d'abord, peu attentives à la sociologie des habitants « déjà-là » et aux spécificités locales. Comme le rappelle la géographe Sylvie Fol (2020), dans un texte récent, « l'action publique, au niveau national, reste bien souvent façonnée par une vision homogène des territoires » car elle est « définie à partir des problèmes métropolitains » conduisant, parfois, à la production de politiques publiques en décalage avec la réalité des espaces dans lesquelles elles sont déployées. Ainsi, si les ouvriers et les employés représentent encore en cumulé à Montluçon, Nevers et Vierzon, respectivement 57,4 %, 49,5 % et 59,3 % de la population (contre 47,2 % au niveau national), l'action de ces municipalités est d'abord destinée à attirer et maintenir des cadres, des artisans, des commerçants et des chefs d'entreprise, pourtant structurellement minoritaires dans ces territoires¹⁴²⁰ et, dans l'ensemble, mieux lotis que le reste de la population¹⁴²¹. L'efficacité de ces politiques axées sur l'attractivité apparaissent, ensuite, comme c'est généralement le cas (Miot 2012 ; Pallagst et al. 2017), d'une efficacité limitée. Les créatifs, d'une part, sont moins mobiles qu'on ne le croit parfois (Eckert et al. 2012) et la capacité des lieux physiques, qui favorisent la coopération d'entreprises et de travailleurs (tiers-lieux, espaces de *coworking*, *fab labs*, etc.) (Doré 2021), à régénérer le tissu urbain semble y être plus limité qu'au sein des territoires métropolitains en raison d'un marché foncier moins attractif (Leducq et al. 2019). Le numérique ouvre bien des possibilités nouvelles aux décideurs et aménageurs locaux mais ne permet pas, à ce stade, de changer concrètement la donne dans ces territoires comme en témoigne, en particulier, les cas de Nevers et Vierzon où les pouvoirs publics en ont fait un axe fort de leurs politiques municipales et communautaires. On note ainsi, d'un côté, le peu de créations d'emplois directs au sein, par exemple, de l'*Inkub* à Nevers (quelques dizaines) ou de *Ledger* à Vierzon (moins d'une centaine) et, de l'autre, la baisse continue de la population dans les deux villes entre 2014 et 2021 (entre - 6 % et - 7 %).

¹⁴²⁰ Part des cadres, des artisans, des commerçants et des chefs d'entreprise en 2019 : 17,3 % à Montluçon, 18,6 % à Nevers et 16 % à Vierzon.

¹⁴²¹ En 2019 d'après l'INSEE, à Montluçon, Nevers et Vierzon, le salaire net horaire moyen des cadres oscille entre 23 et 26 euros alors que celui des ouvriers et des employés tourne plutôt autour de 10-11 euros.

Une stratégie de développement territorial exogène contrainte ?

Bien qu'elle se « caractérise par une dimension plus limitée des ressources, des moyens et des équipes », l'ambition des villes moyennes en matière de *smart city*, assure *Ville de France*, est « aussi affirmée que celle de leurs homologues de taille plus importante »¹⁴²². Les contraintes budgétaires auxquelles elles sont confrontées sont d'ailleurs présentées par l'association comme « un frein » autant qu'« un facteur différenciant, une incitation pour agir autrement ». La « gestion intelligente des réseaux » est ainsi considérée comme « une source de nouvelles marges de manœuvre financière » tandis que la filière numérique est associée à « un levier de croissance et d'innovation ». Dans les cas de Nevers et Vierzon, notamment, les exécutifs locaux présentent, dans ce contexte, leurs stratégies « numériques » comme une preuve de leur volontarisme face à la décroissance urbaine. Ils s'attribuent d'ailleurs régulièrement, lors de leurs interventions publiques mais aussi en entretiens, la responsabilité des actions menées selon un principe « d'imputation » destiné à « rassurer les citoyens autant qu'à leur faire croire [le plus souvent en toute bonne foi] qu'ils sont maîtres de leur destin puisqu'ils choisissent les décideurs » (Le Bart 1989). Ces derniers semblent, pourtant, placés dans une situation de double dépendance, financière et symbolique, vis-à-vis d'acteurs extérieurs au territoire.

Afin de compenser la baisse de leurs recettes et de maintenir leurs investissements, les deux communes et leurs intercommunalités ont, ainsi, noué des liens avec de grands gestionnaires de réseaux, partenaires traditionnels des collectivités locales¹⁴²³. *Nevers Agglomération* s'est ainsi associé, en décembre 2018, à *Keolis* pour expérimenter une navette autonome « 100 % électrique »¹⁴²⁴ et, en mars 2021, avec *Colas* pour expérimenter « un passage piéton numérique »¹⁴²⁵ (Figure 16). Ces projets ont pu bénéficier du soutien de la *Caisse des dépôts* dans le cadre du plan « Action Cœur de Villes », de l'Europe à travers le *Fonds européen de développement régional* (FEDER), de la région Bourgogne Franche Comté et de l'*Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* (ADEME). La collectivité a également signé une convention avec *Orange*, en 2017, visant à accélérer le déploiement de la fibre optique¹⁴²⁶ et un partenariat, en 2021, visant à encourager « la mobilité verte multimodale » dans le

¹⁴²² Villes de France, *En route vers des villes plus intelligentes ! Comment penser et construire la smart city en Villes de France ?* 2017 (<https://www.villesdefrance.fr/publication.php?id=3979>).

¹⁴²³ Nicolas Douay dans son habilitation à diriger des thèses, publiée en 2016, souligne que ces opérateurs sont également positionnés à une échelle plus large via des fondations qui nourrissent la réflexion sur ces sujets et contribuent, ainsi, activement à la fabrique des politiques urbaines.

¹⁴²⁴ « Le futur des navettes autonomes circule à Nevers », *Nevers Agglomération*, 14 décembre 2018.

¹⁴²⁵ « Cinq passages piétons éclairés par détection à Nevers », *Le Journal du Centre*, 12 mars 2021.

¹⁴²⁶ « Orange et l'agglomération signent une convention pour "fluidifier" l'installation des infrastructures », *Le Journal du Centre*, 23 juin 2017.

cadre du programme « Smart Cities » mis en place par la société¹⁴²⁷. Elle s'est aussi portée candidate, au même titre que Vierzon, auprès de l'opérateur téléphonique pour expérimenter la 5G sur son territoire jugé « indispensable au développement de l'internet des objets connectés »¹⁴²⁸. Ces opérations permettent aux sociétés de maintenir de bonnes relations avec les collectivités, avec lesquelles elles passent des marchés, et sert de vitrine à l'action des exécutifs locaux.



Figure 16. Présentation d'une navette autonome lors du SIIViM (2018). © Nevers Agglomération.

En parallèle, les deux municipalités et leurs intercommunalités ont cherché à répondre plus activement aux appels à projet proposés par des financeurs publics extérieurs (région, État, Union européenne). Elles se sont, notamment, dotées de services dédiés à cette recherche. À Nevers et Vierzon, le montant des subventions obtenues de la part de la région, de l'État et de l'Europe, entre 2014 et 2020, a ainsi été multiplié par trois pour la première et deux pour la seconde, représentant désormais 24,2 % et 27,1 % du total de leurs investissements contre 6 % et 14 % six ans auparavant. Nevers et son intercommunalité ont bénéficié, dans le cadre du plan ACV dont l'un des axes est consacré au numérique, de financements de la *Caisse des dépôts* pour une *Assistance à Maîtrise d'Ouvrage* (AMO) « Smart City » visant à valoriser les actions en cours, évaluer les besoins des habitants et engager de nouveaux projets. Plus significatif encore, elles ont obtenu, dans le cadre du plan « France Relance » la création de sept postes de conseillers numériques, un plan de sécurisation contre les cyberattaques ainsi qu'une aide à la création d'une *Market Place* permettant aux

¹⁴²⁷ « L'agglomération de Nevers s'associe à Orange Business Services et HERE pour encourager les déplacements à vélo », *Orange Business Services*, 31 mai 2021.

¹⁴²⁸ *Ibid.*

commerçants, artisans, prestataires de service du territoire de disposer d'une vitrine en ligne¹⁴²⁹. De la même manière, Vierzon et son intercommunalité ont, par exemple, bénéficié de subventions conséquentes dans le cadre de la requalification du site *Case*. La transformation du B3 en pôle numérique, estimé à 4 millions d'euros, a ainsi été soutenu à hauteur de 75 % par l'État, le département et la région¹⁴³⁰. « Pour les élus locaux, ce bâtiment vide est une épine dans le pied depuis des décennies. Ils n'ont pas les moyens de le réhabiliter à eux seuls. Ils doivent passer par des aides de l'État et de la région pour les obtenir... d'où l'intérêt d'un projet fiable, fédérateur et solide comme le nôtre », explique Franck Jeannin, fondateur d'*Algosup*¹⁴³¹. Ces financements extérieurs, qu'ils soient publics ou privés, participent de ce fait à l'élaboration des politiques publiques locales sans être toujours attentifs aux spécificités géographiques et sociales de ces villes (Epstein 2008). « On essaye de calquer nos projets sur des dispositifs qui nous permettent d'avoir des recettes. Il faut des projets qui entrent dans des dispositifs de financement », témoigne par exemple Boris René, conseiller municipal délégué au numérique à Vierzon¹⁴³².

Cette logique est, en outre, renforcée par la labellisation croissante des politiques urbaines qui ajoute, à la dépendance financière des collectivités, une dépendance symbolique. Les labels qui prônent le développement du numérique, tels que *Villes et Villages Internet*, *Territoires Numériques Libre* ou *La French Fab*, constituent, en effet, des « instruments d'action publique soft fondés sur l'incitation » comme ont pu le montrer Renaud Epstein et Nicolas Maisetti (2016) avec l'étude du label *Métropole French Tech*. Une situation qui incite les élus locaux à gouverner selon les opportunités proposées depuis l'extérieur plutôt qu'en fonction des besoins exprimés par leurs administrés, dans une logique privilégiant l'offre à la demande. Ainsi, comme le note Maxime Vincent (2020), l'ambition des deux villes en matière de numérique « ne se produit pas en vase clos mais dans un contexte national et international qui tend à valoriser la numérisation de l'administration, la "smart city" et les pratiques associées ». L'émergence de cadres réglementaires nouveaux (Loi Lemaire 2016) et l'élaboration de programmes comme *Nouveaux lieux, nouveaux liens* (2020) ou *Société numérique* (2021), mis en place par l'*Agence nationale de la cohésion des territoires* (ANCT), visant, pour le premier, à accélérer le développement des tiers-lieux dans l'ensemble du pays et, pour le second, à soutenir les initiatives des collectivités territoriales en matière de démocratisation du numérique, orientent ainsi fortement, par les financements qu'ils proposent, l'action publique locale.

¹⁴²⁹ *Préfet de la Nièvre*, « Plan France Relance : La ville de Nevers et Nevers Agglomération accompagnées dans le développement de solutions numériques », Communiqué de presse, 4 mai 2021.

¹⁴³⁰ « Une aide supplémentaire de 950 000 euros pour le futur campus numérique de Vierzon », *Le Berry Républicain*, 6 mai 2021.

¹⁴³¹ Entretien le 17 mai 2021 avec Franck Jeannin : *op. cit.*

¹⁴³² Entretien le 17 mai 2021 avec Boris René : *op. cit.*

Ces stratégies entrepreneuriales, reposant sur l'usage des technologies du numérique, semblent se banaliser dans les villes moyennes en raison des incitations financières et symboliques exogènes déployées par l'Etat, l'Union Européenne, les régions et certains opérateurs de réseaux. Cette orientation est régulièrement présentée comme susceptible de redonner à tous les territoires, y compris ceux en décroissance urbaine, des leviers de développement suffisamment puissants pour attirer de nouveaux habitants et de nouvelles activités. Les confinements résultants de la crise sanitaire de la *Covid-19* ont accru encore davantage cette croyance en raison de la démocratisation attendue du télétravail (Talandier 2021). Si le recul manque pour évaluer définitivement les effets d'une telle orientation, les chiffres issus des données du recensement de la population publiés ces dernières années – y compris les plus récents¹⁴³³ – semblent, pour le moment, invalider l'hypothèse selon laquelle l'usage du numérique suffirait à lui seul à renouer avec une trajectoire économique et démographique positive. On observe, dans ce contexte, à Montluçon, Nevers et Vierzon, l'émergence de discours critiques vis-à-vis de ces politiques entrepreneuriales axées sur l'objectif d'un retour à la croissance à tout prix, aussi bien à gauche qu'à droite de l'échiquier politique. Cette remise en cause peine cependant à trouver, dans ces trois territoires, des traductions concrètes en raison des obstacles idéologiques et matériels qui subsistent à toutes les échelles.

C. Face à l'échec de ces nouvelles politiques entrepreneuriales, des stratégies alternatives émergent mais peinent encore à exister...

Les élus locaux réagissent donc à la décroissance de leur territoire, à Montluçon, Nevers et Vierzon, comme c'est traditionnellement le cas, en tentant de l'ignorer ou en considérant qu'il s'agit là d'une situation conjoncturelle qu'il convient de corriger (Le Borgne & Warnant 2020). Ils tentent, à l'aide de stratégies entrepreneuriales, d'attirer depuis l'extérieur de nouveaux facteurs de croissance. Ces politiques ont pourtant fait l'objet de nombreuses critiques en France (Rousseau 2008 ; Miot 2012 ; Béal & Rousseau 2014 ; Béal & al. 2020 ; Fol 2020) comme à l'étranger (Beauregard 2001 ; Pallagst 2009 ; Wiechmann & Bontje 2015) en raison de leur efficacité limitée, voire de leurs conséquences aggravantes sur l'état des inégalités sociales ou sur la trajectoire démographique. Celles-ci ont conduit, dans ce contexte, certains auteurs, comme Hartmut Häußermann et Walter Siebel (1988), à défendre une approche à la fois plus positive et réaliste de la décroissance urbaine avant que d'autres, à l'image de Deborah et de Franck Popper (2002 ; 2017),

¹⁴³³ Les données du recensement de 2020, publiés en 2022, confirment la trajectoire démographique décroissante à Montluçon, Nevers et Vierzon aussi bien à l'échelle de leurs communes centres que de leurs unités urbaines.

en viennent à plaider, quelques années plus tard, en faveur d'une « décroissance intelligente ». L'objectif n'est plus de générer de la croissance urbaine mais d'améliorer l'existant (l'habitat, le bâti, les infrastructures, etc.) en partant des spécificités du territoire et en cherchant à redimensionner la ville (Pallagst & al. 2017). Avec d'autres, ils « invitent les urbanistes à imaginer des solutions de dé-densification permettant d'offrir aux habitants des formes de logement proches de leurs désirs » (Béal & al. 2016). Cette démarche de développement endogène n'est pas toujours évidente. Elle nécessite parfois de modifier les réglementations administratives et oblige à changer d'optique : la coopération des territoires est préférée à leur mise en compétition et les besoins des habitants « déjà-là » sont privilégiés par rapport aux attentes de ceux qui sont généralement les cibles des politiques d'attractivité (les cadres, les investisseurs, les étudiants, etc.). En France, de telles politiques restent rares et discrètes (Dormois & Fol 2017). Ainsi, si la remise en cause des stratégies entrepreneuriales se banalise dans les villes moyennes en décroissance urbaine, à l'image de ce que l'on observe à Montluçon, Nevers et Vierzon, elle peine encore à aboutir à l'émergence d'alternatives concrètes. Malgré l'ancienneté du phénomène, les autorités locales semblent encore mal outillées pour imaginer et porter des contre-modèles à la croissance à tout prix.

Une tradition ancienne des contre-modèles à la croissance en France et à l'international

S'il convient de ne pas surestimer « la capacité des villes à agir sur le développement économique local, alors que cet enjeu est avant tout influencé par des dynamiques externes comme les politiques nationales ou les évolutions macro-économiques », elles constituent tout de même des espaces privilégiés de l'innovation sociale et politique (Béal & Rousseau 2014). De ce fait, les premières tentatives concrètes de « décroissance planifiée » ou de « smart shrinkage » ont commencé à voir le jour à la fin des années 1990 à l'initiative des collectivités locales (Béal & al. 2016). Celles-ci s'inscrivent dans une longue tradition « anti-croissance » née en Europe et aux États-Unis, vingt ans plus tôt, à une époque où certains mouvements écologistes plaidaient déjà pour que les municipalités en viennent « à ressembler à des agences qui se demandent ce qu'elles peuvent faire pour leur population plutôt que ce qu'elles peuvent faire pour attirer plus de gens » (Molotch 1976).

Ainsi, aux États-Unis, la ville de Youngstown, située entre Cleveland et Pittsburg dans l'Ohio, passée de 170 000 habitants, dans les années 1960, à moins de 90 000, quatre décennies plus tard, a choisi, dans le cadre de son plan directeur adopté dans les années 1990, d'accepter l'idée que la ville puisse continuer de perdre des habitants pour mieux la préparer à une telle évolution (Pallagst & al. 2017). L'ancienne citée métallurgique a parallèlement mené un travail important sur la transformation des espaces vacants en parcs et jardins (Wiechmann & Pallagst 2012). Flint, dans

le Michigan, a lancé une banque foncière, à la même époque, afin de redimensionner et de gérer la réduction de la ville (Pallagst *et al.* 2017). Niagara Falls, dans l'État de New York, a cherché à la fin des années 2000, après plusieurs dizaines d'années de politiques entrepreneuriales expansives, à recentrer son action sur la mise en valeur du bâti et l'amélioration de la qualité de vie dans la ville-centre, en collaboration avec les collectivités voisines et l'État fédéral, tout en promouvant un tourisme « vert » (Hartt *et* Warkentin 2017). À Detroit (Michigan), qui a vu sa population divisée par près de trois depuis 1950 (Fernández 2015), et qui est confrontée à de graves problèmes sociaux, 10 000 propriétés abandonnées ont été détruites et 2 000 réhabilitées au milieu des années 2010 (Popper *et* Popper 2017) tandis qu'un plan stratégique intitulé « *Detroit Future City* » a été mis en place afin de développer l'agriculture urbaine (Paddeu 2017). Dans l'Ohio, la municipalité de Cleveland est allée encore plus loin. En 2009, elle décide de rompre avec « le modèle d'attractivité qui dominait jusqu'alors : désormais, le développement est supposé non plus dépendre de l'attraction d'investissements extérieurs, mais reposer sur un processus de création d'une richesse collective locale (*community wealth building*) » à travers la mise en place d'une banque foncière visant à réhabiliter des terrains inutilisés et la création de coopératives opérant dans l'énergie, la santé ou l'agriculture urbaine (Rousseau *et* Beal 2021). Le succès de l'expérience est tel qu'il aboutit à l'émergence d'un « modèle » (Coppola 2014) qui s'exporte « avec plus ou moins de réussite dans d'autres villes américaines aux prises avec la désindustrialisation et l'austérité, comme Rochester (New York) ou Madison (Wisconsin) », avant d'atterrir à Preston au Royaume-Uni (Rousseau *et* Beal 2021) à l'initiative de la municipalité travailliste et du *think tank* britannique CLES (Sente 2022).

Les villes du Midwest aux États-Unis ne sont pas les seules à porter des alternatives à la croissance urbaine depuis les années 2000. Ainsi, en Allemagne, la ville de Leipzig (Saxe), après avoir procédé à de très lourds investissements dans les années 1990, en vue de renouer avec une trajectoire démographique positive, a fait le choix de réorienter son action durant la décennie suivante (Bontje 2004). Au début des années 2000, elle cherche ainsi à stabiliser sa population, plutôt qu'à regagner des habitants, en procédant à la réhabilitation de ses anciens quartiers ouvriers centraux et en se concentrant sur la dé-densification et l'augmentation du taux de propriétaires occupants. Au même moment, les villes de Halle (Saxe-Anhalt), de Zwickau (Saxe) et de Dresde (Saxe), qui ont perdu de très nombreux habitants après la réunification, ont cherché à planifier la décroissance via des démolitions ciblées et la fermetures de certains services (Wiechmann 2008 ; Wiechmann *et* Pallagst 2012 ; Pallagst *et al.* 2017). Ces municipalités ont bénéficié dans ce cadre d'un soutien de l'État fédéral à travers la mise en place du programme de rénovation urbaine *Stadtumbau Ost*¹⁴³⁴ qui, de manière inédite, prévoyait alors, en Allemagne de l'Est, la destruction sans

¹⁴³⁴ Ce plan est doté d'un budget de 2,5 milliards d'euros entre 2002 et 2009.

reconstruction d'une part importante du parc immobilier (Florentin 2016). Une partie des terrains laissés vacants ont ensuite été transformés en parcs et jardins afin de rendre ces villes « plus vertes, plus compactes, plus durables » et plus agréable à vivre pour ses habitants (Bernt & al. 2014).

Ailleurs dans le monde, des pays pourtant très différents, comme le Japon ou les Pays-Bas, mènent également des politiques d'accompagnement de la décroissance. Ainsi, dans les années 2010, alors que le Japon fait face à un phénomène de décroissance urbaine généralisé¹⁴³⁵, le pays met en œuvre des politiques visant à promouvoir la « ville compacte », avec l'objectif de recentraliser les fonctions et services dans des villes décroissantes ayant connu un fort étalement urbain (Buhnik 2017). Après 2012, sous le gouvernement du libéral-démocrate Shinzō Abe, cette stratégie est étendue à la presque totalité des villes concernées sous l'influence des principes du *New Public Management* (*Ibid.*) d'après lesquels il est possible de faire mieux avec moins. L'État et les collectivités locales cherchent alors à concentrer leurs investissements au sein de « périmètres prioritaires » avec l'objectif « d'évoluer vers des agglomérations "resserrées" mais polycentriques » (*Ibid.*). Enfin, face au vieillissement de sa population et à une demande accrue de services pour les personnes âgées, la province néerlandaise de Groningue a décidé de favoriser les soins à domicile plutôt que la construction de nouvelles infrastructures afin de prévenir une offre vouée à devenir excédentaire, la population devant, selon les prévisions, continuer de diminuer (Haartsen & Venhorst 2010).

En France, les alternatives à la croissance à tout prix restent peu nombreuses. Le cas de Vitry-le-François, dans la Marne, documenté par Yoan Miot et Max Rousseau (2017) semble constituer à ce titre une exception. La sous-préfecture de 13 000 habitants, située au centre d'une aire urbaine de 35 000 habitants et d'un pays qui en compte 45 000 (Miot 2021), est confrontée à une forte baisse de sa population depuis 1975. Dans ce contexte, la municipalité et son intercommunalité ont fait le choix, au début des années 2010, d'« élaborer une stratégie originale marquée par une acceptation de la décroissance démographique » centrée sur la transition énergétique (Miot & Rousseau 2017). Ce « rétrécissement planifié » est cependant « silencieux » dans la mesure où « il n'est explicitement assumé ni par l'État, ni par les acteurs locaux » (*Ibid.*). Cette politique souffre par ailleurs de deux écueils principaux. D'une part, les citoyens sont faiblement impliqués dans le projet qui reste dominé par une approche *top-down*. D'autre part, ses objectifs restent ambigus. On ne sait pas si la décroissance est acceptée de manière temporaire ou bien durable. On ne sait pas non plus si la dé-densification vise à améliorer la vie des habitants du territoire ou si elle sert à attirer des classes moyennes ou supérieures qui l'ont largement désertée ces dernières décennies.

¹⁴³⁵ Entre 2010 et 2015, d'après Sophie Buhnik, les deux tiers des 1 727 municipalités japonaises ont affiché un déficit démographique supérieur à 5 %.

« En planifiant le déclin ces villes ne l'ont pas encore surmonté mais au moins elles ont accepté leur destin... et certaines offrent aujourd'hui des "exemples de bonnes pratiques" qui pourraient encourager d'autres villes à les suivre », écrivent à raison Karina Pallagst, Helen Mulligan, Emmanuèle Cunningham-Sabot et Sylvie Fol dans la revue *The Town Planning Review* en 2017. Cependant, si les alternatives à la croissance sont nombreuses elles sont aussi extrêmement diverses et ne renvoient pas toujours aux mêmes réalités. Elles peuvent ainsi avoir des effets très différents en matière de justice sociale ou environnementale (Béal & al. 2016). Accepter la décroissance et aménager en fonction de celle-ci reste un processus difficile, qui implique de reconnaître publiquement les pertes – économiques, démographiques, financières, symboliques parfois – auxquelles font face les territoires concernés. Il s'agit de stratégies aux issues incertaines, et dont la mise en œuvre peut se révéler très complexe. Il existe un fossé entre cette théorie et les choix et priorités s'offrant réellement aux décideurs locaux. Ces politiques sont en effet difficiles à présenter comme des stratégies de « déclin » ou de « décroissance », de sorte que la prise de conscience et la reconnaissance publique du phénomène demeure limitées (Miot & Rousseau 2017). Ces tentatives restent souvent associées à la promesse de l'arrivée d'une nouvelle population de travailleurs qualifiés. Dans la majorité des cas, les acteurs locaux continuent de tabler sur une reprise de la croissance à long terme. Enfin, certaines stratégies concrètes de décroissance, notamment quand celles-ci consistent à choisir de désinvestir certains quartiers tout en réhabilitant d'autres, ou à tabler sur la construction d'équipements culturels ou sportifs très coûteux, ont fait l'objet de critiques plus profondes, remettant en question leur caractère proprement alternatif et progressif (Béal & Rousseau 2014). La « décroissance planifiée » présente parfois le risque de justifier des politiques d'austérité, ou bien l'allocation polarisée de ressources en fonction du potentiel économique des territoires. Accepter le déclin des quartiers les plus atteints revient ainsi parfois à abandonner les populations plus fragiles qui s'y trouvent (Béal & al. 2016). Il ne faut donc pas confondre le concept et les risques que présente parfois son application concrète. De la même façon, il convient de distinguer les actions locales, propres à l'urbaniste, des politiques nationales, régionales ou fédérales, propres à l'aménagement du territoire à l'image du programme *Stadtumbau Ost* mis en place en Allemagne de l'Est à l'initiative de l'État fédéral.

Municipales 2020 : derrière la stabilité du paysage politique, une remise en cause à bas bruit de la croissance à tout prix ?

À Montluçon, Nevers et Vierzon, les stratégies entrepreneuriales axées sur la recherche d'attractivité et de compétitivité continuent de dominer le paysage politique local. Aux élections

municipales de 2020 la thématique de la lutte contre le « déclin » est restée centrale dans le discours des différents candidats. Ainsi, lors du débat télévisé du premier tour, à Montluçon, l'ensemble des têtes de liste ont mis en avant la problématique démographique¹⁴³⁶. Joseph Roudillon, candidat de droite dissident, qui fut l'un des adjoints de Daniel Dugléry (LR), entend ainsi travailler sur l'« image de la ville » et « regagner de la population » tandis que Sylvie Sartirano, candidate sans-étiquette (DVC), affiche sa volonté « d'aller plus loin, plus haut, plus fort » à l'aide d'« une politique de marketing territorial ambitieuse ». Le maire sortant, Frédéric Laporte (LR), reconnaît que la ville a perdu de nombreux habitants mais évoque un hypothétique « ralentissement » depuis l'arrivée de la droite en 2001¹⁴³⁷. Il dit aussi constater que la situation de Montluçon n'est pas une exception dans la région et en attribue la responsabilité à l'État qui ne ferait pas suffisamment pour le train et la santé. Au cours des réunions publiques auxquelles j'ai pu assister¹⁴³⁸ et dans la presse locale¹⁴³⁹ la problématique démographie occupe une place centrale (*Figure 17*). Elle constitue un angle d'attaque privilégiée pour les oppositions alors que la majorité en place cherche au contraire à relativiser le phénomène en le replaçant dans un contexte historique et géographique plus large.

À Nevers, la thématique du déclin et de ses manifestations visibles (commerces fermés, façades dégradées, friches industrielles, etc.) tient également une place importante dans le débat local. Le candidat du RN, par exemple, dit regretter, lors d'une réunion publique, de « voir [sa] belle ville devenir, année après année, mandat après mandat, une ville en déclin économique, où s'installe la pauvreté et l'insécurité, où les rideaux des magasins ferment, où les entreprises s'en vont, où les services publics disparaissent »¹⁴⁴⁰. Arrivée en 2014, le maire de la ville, Denis Thuriot, désormais affilié à LREM, reconnaît que la situation est difficile mais en impute la responsabilité à ses prédécesseurs (Guéraud & Warnant 2023). Si la population a continué de décliner durant son mandat, le maire demande du temps : « Rappelez-vous, le surnom de Nevers c'était "la belle endormie". Aujourd'hui, j'ai la naïveté de penser, parce que beaucoup nous le disent, qu'elle s'est réveillée. (...) Cela prend du temps »¹⁴⁴¹. À Vierzon, l'« attractivité » est là-aussi au cœur des

¹⁴³⁶ « Municipales 2020 : Le débat de Montluçon (Allier) », *France 3 Auvergne-Rhône-Alpes*, 26 avril 2020.

¹⁴³⁷ En réalité, la décroissance démographique de la ville centre et de son unité urbaine a été plus rapide entre 2008 et 2013 qu'entre 1999 et 2008 et elle s'est accélérée entre 2013 et 2019.

¹⁴³⁸ Ce fut le cas lors des réunions publiques organisées par le maire sortant, Frédéric Laporte, le candidat d'union de la gauche, Frédéric Kott, ou du candidat LREM Jean-François Jarrige.

¹⁴³⁹ Voir, par exemple : « Municipales 2020 : Jean-François Jarrige officialise sa candidature à Montluçon avec le soutien de La République en Marche », *La Montagne*, 24 décembre 2019 ; « Municipales 2020 : Joseph Roudillon candidat à la tête d'une "liste ouverte" à Montluçon », *La Montagne*, 9 janvier 2020 ; « Qui seront les colistiers de Joseph Roudillon lors des prochaines élections municipales à Montluçon », *La Montagne*, 28 février 2020 ; « Que proposent les candidats pour redynamiser le commerce en centre-ville de Montluçon », *La Montagne*, 11 mars 2020.

¹⁴⁴⁰ Réunion publique organisée par la liste RN « Nevers à cœur » le 12 mars 2020.

¹⁴⁴¹ Lors de l'inauguration de son local de campagne le 7 décembre 2019, le maire sortant revient sur « ce cœur d'agglomération qui se rénove chaque jour » et sur les actions menées pour « redonner un avenir à Nevers ». Il explique aussi : « Il y a six ans, notre liste incarnait le refus de la fatalité et de la résignation. Nous ne voulions pas, et moi le premier, nous résigner au déclin que certains croyez inéluctable de notre ville ».

propositions formulées par la plupart des candidats, positionnés dans l'opposition, à l'image de Christophe Doré (DVD) qui entend travailler sur l'image de la ville en « attirant une nouvelle économie et de nouveaux acteurs »¹⁴⁴². Dans la majorité aussi, l'« attractivité » est un enjeu. Le maire sortant, Nicolas Sansu (PCF), chef de fil de l'union de la gauche, ne promet plus comme en 2008 de regagner des habitants mais défend le bien-fondé de la politique mise en place par la commune et son intercommunalité visant à convaincre des acteurs du numérique de venir s'installer sur le territoire¹⁴⁴³. Si, dans les trois villes, l'imputation de la responsabilité du « déclin » diffère selon les candidats, la quête de nouveaux habitants reste donc au cœur de la plupart des programmes.



Figure 17. Devanture du local de campagne de la liste Montluçon Ensemble (2020).

À Montluçon, Nevers et Vierzon, profitant notamment d'une abstention record (Lebourg 2021), les sortants ont été réélus en 2020¹⁴⁴⁴. Denis Thuriot (LREM), à Nevers, et Nicolas Sansu (PCF), à Vierzon, ont même été reconduits dès le premier tour comme plus de la moitié des maires des villes moyennes (71 sur 140) (Figure 18). Les trois villes sont en cela représentatives de la stabilité des exécutifs locaux lors de ces élections municipales. Sur 140 communes de la catégorie, seules 39 ont connu un changement de couleur politique (27,6 %). En réalité, de nombreux maires élus sous les

¹⁴⁴² Programme du candidat.

¹⁴⁴³ « Municipales : les quatre candidats répondent au questionnaire de Vierzonitude », *Vierzonitude*, 13 mars 2020.

¹⁴⁴⁴ À Nevers, Denis Thuriot (LREM) obtient, au premier tour, 51,2 % des suffrages exprimés (17,8 % des inscrits) contre 22,4 % (7,8 % des inscrits) pour la principale liste d'opposition (UDG). À Vierzon, Nicolas Sansu (PCF) obtient, au premier tour, 50,2 % des suffrages exprimés (19,8 % des inscrits) contre 39,1 % (15,5 % des inscrits) pour la principale liste d'opposition (DVD). À Montluçon, Frédéric Laporte, obtient, au second tour, 31,5 % (11,8 % des inscrits) contre 28,1 % (10,5 % des inscrits) pour la principale liste d'opposition (DVG).

couleurs du PS, de l'UDI et de l'UMP en 2014 étant cette fois-ci affilié au parti présidentiel, les véritables alternances restent rares : 13 sur 140 (9,2 %). En comparaison, plus du tiers des métropoles (7 sur 22) ont connu un changement d'affiliation partisane lors de ce scrutin et, à l'exception de Toulon (Var), aucune n'a vu son maire reconduit au premier tour. Cette stabilité du paysage politique local cache cependant des évolutions notables à gauche et à droite de l'échiquier politique avec l'émergence (discrète) d'alternatives à un modèle fondé sur la recherche de croissance à tout prix. Ce mouvement n'est pas propre aux villes moyennes, ni d'ailleurs aux villes en décroissance, comme le montrent les travaux de Vincent Béal, Nicolas Maisetti, Gilles Pinson et Max Rousseau (2023) sur Chambéry (Savoie), Montpellier (Hérault), Strasbourg (Bas-Rhin) et Marseille (Bouches-du-Rhône). Il prend toutefois, dans ces trois villes, une forme singulière dans la mesure où il ne s'agit pas ici d'encadrer les effets d'une croissance rapide et soutenue mais d'accompagner, à l'inverse, un phénomène de décroissance démographique à l'échelle locale.

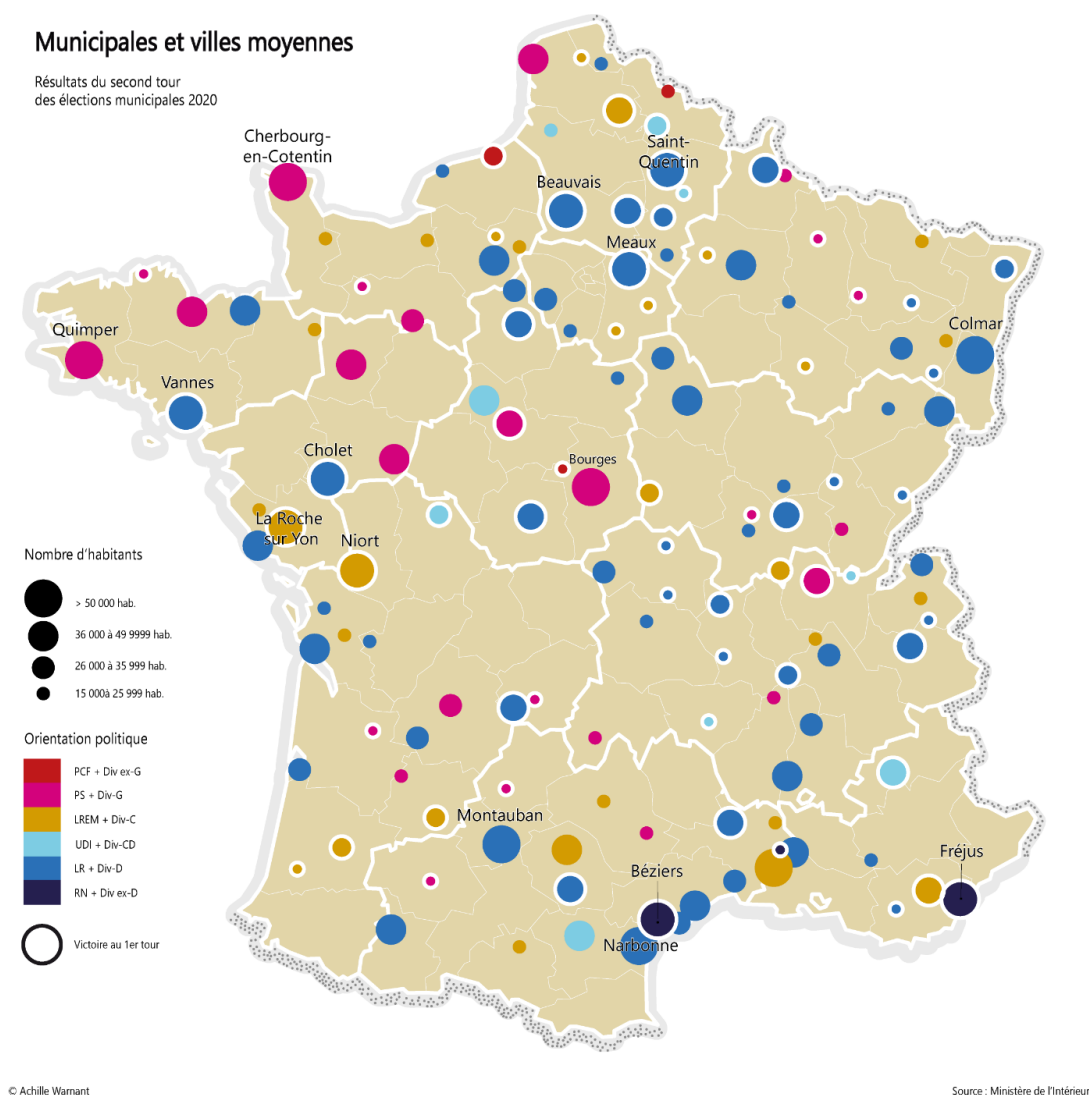


Figure 18. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 2020.

Montluçon, Nevers et Vierzon : Des alternatives (discrètes) portées à droite et à gauche de l'échiquier politique qui peinent encore à se concrétiser...

À Montluçon et Nevers, la remise en cause de l'agenda entrepreneurial urbain est d'abord portée par des listes d'union de la gauche ouvertes à « la société civile ». Celles-ci s'inscrivent dans la lignée des listes « participatives » qui cherchent à repolitiser l'échelon local (Gourgues & al. 2020) sur le modèle des *Groupes d'action municipale* (GAM), développés dans les années 1970, sans toutefois s'émanciper entièrement de la tutelle des formations partisans traditionnelles (Lefebvre 2020). Leurs programmes n'abordent pas directement l'idée d'une « décroissance planifiée » (Béal & al. 2016) et ne semblent pas non plus envisager clairement l'acceptation d'une baisse continue de la population. La question démographique tient toutefois une place secondaire dans l'argumentaire de leurs candidats qui considèrent que cela ne relève pas – ou peu – de la responsabilité de la municipalité^{1445/1446}. L'attractivité vis-à-vis d'acteurs extérieurs au territoire est perçue comme un enjeu secondaire par rapport aux besoins des habitants « déjà-là » et les grands projets urbains sont le plus souvent jugés inappropriés et dispendieux au regard du contexte local.

Lors du débat télévisé du premier tour, à Montluçon, Frédéric Kott (PS), candidat de l'union de la gauche, dit regretter la baisse de la population mais se montre plus prudent que ses adversaires quant à la capacité de la collectivité à influencer sur ce paramètre¹⁴⁴⁷. Il se dit ainsi « quelque peu dubitatif » à l'idée de « vendre le territoire à l'extérieur », considérant que la priorité doit être de « garder [les] habitants avant d'aller en chercher ailleurs »¹⁴⁴⁸. « Montluçon n'est pas un produit à vendre mais un lieu à vivre », estime-t-il encore, prenant ses distances avec le modèle entrepreneurial dominant. Les principales mesures de son programme sont à ce titre tournées vers les besoins sociaux des habitants : « la création d'un marché couvert », « l'augmentation des moyens pour les associations », la « création de maisons de la démocratie » ou la « gratuité du réseau de transport en commun »¹⁴⁴⁹. À l'inverse, les grands projets d'infrastructures et les questions liées à l'urbanisme ou à l'aménagement tiennent une place secondaire. Après en avoir fait une priorité lors des élections municipales de 2014¹⁴⁵⁰, la LGV elle-même fait l'objet de critiques de la part du

¹⁴⁴⁵ Entretien le 8 avril 2020 avec Nathalie Charvy : enseignante-chercheuse de formation, conseillère municipale et communautaire (EELV) à Nevers depuis 2014, présidente de l'*Association Ouverte et Citoyenne* (AOC), tête de liste (EELV-PCF) en 2020 de *Nevers écologique et solidaire*.

¹⁴⁴⁶ Entretien le 29 septembre avec Frédéric Kott : *op. cit.*

¹⁴⁴⁷ « Municipales 2020 : Le débat de Montluçon (Allier) », *France 3 Auvergne-Rhône-Alpes*, 26 avril 2020.

¹⁴⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁴⁹ Programme du candidat.

¹⁴⁵⁰ Présentation du programme de la liste *Montluçon Votre Ville* conduite par Frédéric Kott à Athanor le 20 février 2014.

candidat qui appelle à « se battre pour les lignes du quotidien »¹⁴⁵¹. Cette conversion de la gauche urbaine à des modèles de développement alternatifs n'est pas propre à Montluçon. Ainsi, dans la préfecture de la Nièvre, les responsables EELV, PS et PCF, réunies au sein d'une liste commune¹⁴⁵², tournent en dérision la volonté de la municipalité de faire de Nevers une « Silicon Valley » à la française, considérant qu'il serait plus judicieux de s'appuyer sur les atouts du territoire¹⁴⁵³.

« Un jour l'un des vice-présidents de l'agglo a parlé de la "Neverscon Valley". Je te jure. Ça a fait rire tout le monde ! (...) Je ne cherche pas à être méprisant mais il faut rester raisonnable. Le numérique il en faut mais plutôt que de devenir une "capitale du numérique" essayons déjà de partir de nos atouts qui existent : le bois, l'agroalimentaire, le tourisme, l'automobile... Et tentons de répondre vraiment aux besoins des habitants. »¹⁴⁵⁴

« Nevers peut être une terre d'expérimentation idéale pour développer de nouvelles économies autour de l'ESS et de la transition écologique. Arrêtons de mettre de l'argent pour faire venir des entreprises depuis Las Vegas ou Tel-Aviv et recentrons-nous sur les ressources du territoire »¹⁴⁵⁵.

La sauvegarde des services publics et des industries existantes est jugée prioritaire par rapport à la quête de nouvelles populations. Parmi les 80 propositions formulées par la liste en 2020 la plupart cherchent là-aussi à répondre aux besoins sociaux des habitants¹⁴⁵⁶ à l'image de la tarification progressive de l'eau, de la gratuité des transports en commun ou de l'augmentation des moyens alloués aux centres sociaux et aux associations. Le développement de l'économie est par ailleurs envisagé sous l'angle des « savoir-faire locaux », dans une démarche endogène, en opposition à la stratégie de la municipalité actuelle qui consiste à aller chercher des entreprises à l'extérieur du territoire. Si dans les cas de Montluçon et de Nevers, la remise en cause des politiques entrepreneuriales est portée par des élus locaux siégeant dans l'opposition, la situation est différente à Vierzon où elle émane d'élus EELV ou LFI membres de la majorité. Ces derniers expriment, par exemple, des réserves quant à la politique de marketing territoriale de la collectivité : « Tu as peut-être vu les pubs dans le métro financé par la comcom de Vierzon... Ça veut dire qu'on utilise de l'argent public pour participer à la compétition avec d'autres territoires alors qu'on ferait mieux

¹⁴⁵¹ « Municipales 2020 : Le débat de Montluçon (Allier) », *France 3 Auvergne-Rhône-Alpes*, 26 avril 2020.

¹⁴⁵² « Avec la liste Nevers écologique et solidaire, la gauche entre en campagne pour les municipales 2020 », *Le Journal du Centre*, 29 septembre 2019.

¹⁴⁵³ « Municipales 2020 : 3 (ou 4) choses à retenir du débat à Nevers », *France 3 Bourgogne Franche-Comté*, 24 février 2020.

¹⁴⁵⁴ Entretien le 13 avril 2020 avec François Diot : secrétaire départemental du PCF, permanent du parti, militant associatif et conseiller municipal à Nevers depuis 2001.

¹⁴⁵⁵ Entretien le 8 avril 2020 avec Nathalie Charvy : *op. cit.*

¹⁴⁵⁶ « La parole aux candidats de Nevers : "Votre première mesure si vous êtes élu ?" », *Le Journal du Centre*, le 2 mars 2020.

d'utiliser cet argent autrement »¹⁴⁵⁷. Ces critiques d'un modèle fondé sur l'attractivité et la croissance à tout prix tendent à se banaliser, à gauche. Elles demeurent cependant minoritaires dans les trois villes de telle sorte qu'elles ne trouvent pas encore de débouchés concrets. Elles restent, par ailleurs, relativement ambiguës dans la mesure où il n'est jamais question, explicitement, de rompre avec la croissance mais plutôt de stabiliser la population. La gestion de la ressource publique, dans un contexte de décroissance démographique, n'est pas non plus abordée alors qu'une baisse de la population s'accompagne mécaniquement d'une diminution des dotations et des rentrées fiscales (Wichowska 2019).

« Est-ce que c'est grave de perdre des habitants ? Sur le principe non mais dans la mesure où tes services sont dimensionnés par rapport à une population donnée et que les dotations de l'État et les rentrées fiscales évoluent en fonction du nombre d'habitants, tu te heurtes rapidement à un problème. Cette question-là n'est pas assumée. »¹⁴⁵⁸

Parallèlement à ces alternatives portées par une partie de la gauche et des écologistes, au niveau local, des contre-modèles à la croissance à tout prix semblent également émerger à droite de l'échiquier politique. Ainsi, à Montluçon, la municipalité et son intercommunalité, se sont engagées, avec l'arrivée, début 2021, d'un nouveau *directeur général des services* (DGS), dans l'élaboration d'un *Projet de Territoire*. Ce document-cadre, rendu obligatoire par la loi Voynet de 1999¹⁴⁵⁹, doit fixer la stratégie décennale de la collectivité. Un diagnostic socio-économique a été établi par le consultant et géographe Laurent Chalard¹⁴⁶⁰. La note de contexte auquel celui-ci a abouti, fin 2021, dresse un constat sans concession de la situation¹⁴⁶¹. Il est ainsi rappelé que « la déprise démographique » est « une constante du territoire montluçonnais depuis 1970 », que « le phénomène est [donc] inscrit dans la durée » et qu'il « se poursuit ». La note mentionne également les effets de cette baisse de la population sur le territoire : une dégradation de l'habitat collectif, un marché détendu du logement, un phénomène continue de périurbanisation, des « charges de centralité » de plus en plus difficiles à assumer pour la ville centre. Deux axes de réflexion sont proposés : il s'agit, d'une part, de « penser le rétrécissement » en acceptant la dimension « structurelle » de la « déprise démographique » et, d'autre part, de « favoriser un nouvel écosystème qui permettrait d'entrevoir "un nouveau cycle d'innovation" ». Selon Arnaud Desbrosses, le DGS, cette note et l'étude qui l'a précédé aurait

¹⁴⁵⁷ Entretien le 20 mai 2021 avec Thibault Lhonneur : directeur de Fakir, conseiller municipal (LFI) à Vierzon depuis 2021, rapporteur du budget.

¹⁴⁵⁸ Entretien le 10 avril 2020 avec Bruno Lepinte : DGS à la ville de Nevers de 1993 à 2014, agent au CCAS entre 1983 et 1993.

¹⁴⁵⁹ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

¹⁴⁶⁰ Étude sur les « évolutions socio-démographiques de la Communauté d'Agglomération Montluçon Communauté entre 2006 et 2017 » réalisée en 2021.

¹⁴⁶¹ « Vers un projet de territoire. Première étape : La note de contexte, une proposition de diagnostic sensible », Projet de territoire de Montluçon Communauté, Novembre 2021.

constitué un « petit électrochoc » : « L'étude a démontré que la pyramide des âges du territoire est très défavorable (...). Du côté des élus il y a une reconnaissance de la décroissance démographique et de la déprise urbaine, dont il faut maintenant tirer les conséquences »¹⁴⁶². Celle-ci a peut-être été facilitée par la stabilité politique locale qui, compte tenu de la diminution de la population ces deux dernières décennies, encourage les élus en place à considérer le phénomène comme largement exogène. La situation inverse reviendrait en effet à reconnaître qu'ils n'ont pas été à la hauteur.

En mars 2022 a été organisé, dans ce contexte, un séminaire stratégique, ouvert au public, à l'initiative de *Montluçon Communauté*. Réunissant des entrepreneurs, des militants associatifs, des élus locaux et des universitaires, parmi lesquels Hélène Roth et Max Rousseau, deux spécialistes des territoires en déclin¹⁴⁶³, celui-ci doit permettre d'alimenter le projet¹⁴⁶⁴. En effet, d'après la plaquette de présentation de l'événement, cette deuxième étape vise à dépasser le simple diagnostic pour « faire émerger les thématiques stratégiques prioritaires qui participeront au bon développement du territoire pendant les 20 prochaines années »¹⁴⁶⁵. Marc Malbet, maire PS de Domérat de 2008 à 2020, chargé de piloter la démarche, indique, dans *La Montagne*, que cette journée doit contribuer à sortir du « déni » et doit aider à « accepter la situation telle qu'elle est »¹⁴⁶⁶. « Nous avons organisé un séminaire avec les parties prenantes du territoire et défini des orientations : il ne s'agit pas de créer plus d'emplois, d'équipements, mais de consolider nos réseaux, de favoriser les initiatives locales et de travailler sur les représentations des habitants qui sont souvent négatives », explique Arnaud Desbrosses¹⁴⁶⁷. « Nous voulons faire passer l'idée que la décroissance n'est pas un signe de dégradation de la qualité de vie », détaille-il. La démarche a abouti, en novembre 2022, à l'adoption, en conseil communautaire, des orientations stratégiques du *Projet de Territoire*¹⁴⁶⁸ dont les traductions concrètes sont désormais attendues d'ici « la fin de ce mandat et le début du prochain »¹⁴⁶⁹.

Il est trop tôt encore pour dire comment évoluera le projet. Il constitue cependant dès à présent une remise en cause, au même titre que les alternatives portées par une partie de la gauche et des écologistes dans les trois municipalités, de l'idée couramment admise selon laquelle une ville « qui marche » voit sa population augmenter (Hollander *et al.* 2009 ; Molotch 1976). Si la démarche mérite d'être soulignée elle risque toutefois d'être rapidement confrontée à des enjeux budgétaires

¹⁴⁶² « Montluçon communauté (Allier) : Sortir du modèle de l'attractivité », *La Gazette des Communes*, 13 février 2023.

¹⁴⁶³ En réalité, seul Max Rousseau participera effectivement à l'événement.

¹⁴⁶⁴ « Quel projet de territoire pour enrayer la déprise du bassin de Montluçon (Allier) », *La Montagne*, 1^{er} avril 2022.

¹⁴⁶⁵ « Vers un projet de territoire. Deuxième étape : Séminaire stratégique », *Projet de territoire de Montluçon Communauté*, Mars 2022.

¹⁴⁶⁶ « Quel projet de territoire pour enrayer la déprise du bassin de Montluçon (Allier) », *La Montagne*, 1^{er} avril 2022.

¹⁴⁶⁷ « Montluçon communauté (Allier) : Sortir du modèle de l'attractivité », *La Gazette des Communes*, 13 février 2023.

¹⁴⁶⁸ « Vers un projet de territoire. Orientations stratégiques du projet », *Projet de territoire de Montluçon Communauté*, Novembre 2022.

¹⁴⁶⁹ « Quel projet de territoire pour enrayer la déprise du bassin de Montluçon (Allier) », *La Montagne*, 1^{er} avril 2022.

alors que « dans certains cas, notamment en l'absence de ressources financières exorbitantes du droit commun octroyées aux villes en déclin, le déni peut-être plus payant politiquement que des politiques risquées fondées sur l'acceptation de la décroissance » (Béal *et al.* 2016). Dans un contexte où les politiques d'aménagement continuent d'être dominées par un « standard métropolitain » qui renvoie à un « référentiel entrepreneurial » (Fol 2020), les villes moyennes en décroissance urbaine semblent ainsi demeurer mal-outillées pour porter et promouvoir de véritables contre-modèles à la croissance à tout prix.

Ces dernières années ouvrent ainsi une nouvelle étape dans la prise en compte et le traitement, au niveau local, du « problème des villes moyennes » marquée par deux dynamiques contradictoires. On observe, d'un côté, à Montluçon, Nevers et Vierzon, l'affirmation et le renouvellement des stratégies entrepreneuriales, axées sur l'attractivité et la compétitivité, à l'aide des outils offerts par le développement des technologies du numérique. On remarque, de l'autre, l'émergence, depuis les élections municipales de 2020, d'un discours critique à l'encontre des politiques publiques qui font de la croissance le seul horizon envisageable. Si l'entrepreneuriat urbain continue de dominer la fabrique de la ville, la remise en cause grandissante des stratégies entrepreneuriales fondées sur un retour de la croissance à tout prix pourrait conduire à brève échéance à une prise en compte différente de la décroissance urbaine caractérisée par son acception. Néanmoins, une telle évolution reste, à ce stade, contrainte par la faiblesse des moyens humains, financiers et réglementaires dont disposent les collectivités locales ainsi que par l'absence de politiques dédiées au niveau national.

III. Conclusion du chapitre

Ce chapitre entendait interroger la manière avec laquelle le « problème des villes moyennes », comme avant lui celui des banlieues (Avenel 2009), a été mis à l'agenda dans le champ politique au cours des années 2000 et 2010, aussi bien au niveau local que national, après avoir longtemps été relégué derrière d'autres problèmes publics plus généraux comme celui de l'aménagement du territoire ou de l'emploi (chapitre 5). Il s'agissait, en outre, de comprendre pourquoi cette publicisation du « problème » n'a pas conduit, à ce stade, à l'application de véritables contre-modèles à un entrepreneuriat urbain faisant de la croissance un objectif prioritaire, celui-ci étant même parvenu, en dépit de ses échecs passés, à se renouveler à travers de nouveaux leviers d'action à l'image du « numérique » (Warnant 2022).

Au cours des années 2000, je l'ai montré, certaines villes moyennes en décroissance urbaine, à l'image de Montluçon, Nevers et Vierzon, se sont tournées vers des stratégies entrepreneuriales plus affirmées encore que durant la période précédente. Quelles que soient leurs obédiences politiques, les pouvoirs publics semblent en effet continuer d'espérer, en dépit de la dimension structurelle des problématiques rencontrées, qu'un retour de la croissance démographique reste envisageable à courte ou moyenne échéance. À la recherche d'attractivité et de compétitivité, les autorités locales recourent toujours, dans ce contexte, à la requalification du cadre bâti et à la réalisation de grands projets urbains destinés à faire évoluer positivement l'image du territoire en vue d'attirer des habitants et des activités depuis l'extérieur. La nouveauté tient toutefois, je l'ai souligné, au caractère prioritaire accordé à ce champ d'intervention en raison des opportunités financières alors ouvertes par le développement de l'intercommunalité. Après que cette politique ait échoué à changer la trajectoire économique et démographique de ces territoires, j'ai montré comment la thématique du « déclin » est devenue centrale aux élections locales contribuant par endroits à l'arrivée de nouveaux entrants élus sur la promesse, une fois encore, d'un retour à la croissance. Marqué par la place inédite accordée, dans de nombreuses villes moyennes, à la dégradation du bâti, à la perte de population et à la précarisation de l'emploi, le scrutin de 2014 a pu contribuer, dans ce cadre, à l'identification d'un « problème des villes moyennes », au-delà de la sphère locale en faisant office « d'événement focalisant » (Kingdon 1984). Au niveau national, j'ai ainsi montré comment les villes moyennes, après avoir fait l'objet d'une première attention à la fin des années 2000, ont été réinvesties plus franchement par les pouvoirs publics, au lendemain des élections municipales de 2014, en raison de l'identification d'un « problème » les concernant. Cette mise à l'agenda, je l'ai souligné, s'est d'abord opérée à bas bruit, à travers la mise en place de dispositifs peu médiatisés portés par la *Caisse des Dépôts*, limitées dans le temps et dans l'espace, puis de manière plus remarquée après le lancement, en 2018, du plan « Action cœur de ville » destiné à redynamiser les villes moyennes. Comme je l'ai montré, cette remise à l'agenda récente de la catégorie dans les politiques publiques s'avère cependant extrêmement ambiguë. Les pouvoirs publics peinent ainsi, comme dans les années 1970, à appréhender les villes moyennes dans leur diversité. Ils éprouvent, en outre, des difficultés à reconnaître le caractère structurel et multidimensionnel de la décroissance urbaine. Enfin, les politiques déployées s'inscrivent dans un schéma entrepreneurial ancien, axé sur l'idée d'un retour à la croissance à tout prix, en dépit du fait que ce dernier n'ait pas produit, dans le passé, les résultats escomptés.

Nous assistons ainsi à Montluçon, Nevers et Vierzon, depuis 2014, à l'affirmation et au renouvellement des stratégies entrepreneuriales à travers de nouveaux référentiels (Muller 2019) ou mythes (Grossetti 2022) de l'action publique locale autour de la « ville intelligente », de la « smart city » ou du « numérique » au sens large. Cette évolution, je l'ai souligné, est liée, d'une part,

à un épuisement des leviers traditionnels de l'entrepreneuralisme urbain et, d'autre part, aux politiques publiques mises en place, ces dernières années, aux échelles régionale, nationale voire européenne. Bien que les trois municipalités aient adopté des stratégies différentes en la matière, Montluçon semblant très en retrait par rapport à Nevers et Vierzon, le « numérique », qui s'inscrit ici dans une logique de compétitivité et d'attractivité, est considéré de manière systématique, par les pouvoirs publics, comme un levier de revitalisation du territoire et un moyen de renouer avec une trajectoire démographique favorable. En dépit de l'ancienneté de la décroissance urbaine et de la dimension structurelle des problématiques rencontrées, leurs actions s'inscrivent ainsi dans la lignée des politiques entrepreneuriales urbaines menées depuis les années 1980. Cette stratégie inspirée des politiques mises en œuvre dans les métropoles s'avère pourtant peu attentive aux spécificités locales et faiblement efficace. Plus qu'un choix, le positionnement des collectivités sur le numérique résulte en réalité, partiellement au moins, de l'accentuation des contraintes budgétaires qu'elles rencontrent. Il s'inscrit ainsi dans une logique d'opportunité. En effet, si l'accompagnement de ces nouvelles filières offre un débouché communicationnel intéressant aux décideurs locaux, il permet surtout aux collectivités d'obtenir des financements extérieurs de la part de partenaires publics ou privés. Bien sûr, toutes les villes moyennes n'ont pas du fait du numérique un axe de développement prioritaire. La culture reste bien souvent un levier privilégié comme on le voit à Bourges, au centre des trois villes, aujourd'hui en liste pour devenir « Capitale européenne de la Culture »¹⁴⁷⁰ mais le numérique suscite un intérêt grandissant. Parallèlement à ce mouvement, on observe à Montluçon, Nevers et Vierzon, l'émergence, ces dernières années, de discours critiques, à gauche comme à droite, à l'encontre de ces stratégies entrepreneuriales et de l'idée selon laquelle la ville aurait toujours vocation à gagner des habitants (Molotch 1976). Cette remise en cause peine cependant à trouver, pour le moment, des débouchés concrets en raison des obstacles idéologiques et matériels qui subsistent à toutes les échelles. La reconnaissance de la « déprise urbaine » et de son caractère structurel dans le cadre du *Projet de Territoire* à Montluçon, pourrait marquer, je l'ai souligné, un tournant, à condition, toutefois, que celui-ci soit pris au sérieux par les acteurs locaux et que la municipalité et son intercommunalité puissent bénéficier d'un accompagnement spécifique de la part de ses partenaires publics extérieurs que sont la région, l'État et l'Europe.

Ce chapitre me conduit, en définitive, à formuler trois observations ainsi qu'une hypothèse. On remarque, tout d'abord, que la mise à l'agenda dans les politiques publiques du « problème des villes moyennes » précède sa médiatisation. Elle intervient une première fois, dès la fin des années 2000, à travers la mise en place d'une politique expérimentale portée par la DIACT à une époque où les

¹⁴⁷⁰ « Bourges se porte candidate au titre de Capitale européenne de la Culture 2028 », *Le Monde*, 29 juin 2021.

difficultés rencontrées par un nombre croissant de villes moyennes ne suscitent pas encore, dans le champ médiatique, d'intérêt particulier. Elle intervient une seconde fois, au milieu des années 2010, en raison du lancement de dispositifs pilotés par la *Caisse des Dépôts* alors même que l'engouement autour du « problème des villes moyennes », lié aux élections municipales de 2014, est en train de retomber (chapitre 1). La mise à l'agenda du « problème » dans les politiques publiques s'effectue ainsi de manière « silencieuse » : sans susciter de controverses publiques, sans médiatisation et sans que les partis politiques n'y prêtent attention (Garraud 1990). Les autorités publiques et, en particulier, les structures d'expertise positionnées auprès des ministères ont, conformément à ce modèle, joué un « rôle moteur » (Hassenteufel 2010) dans la prise en charge du « problème » en lien avec le monde académique (chapitre 2). Si cette première observation conduit à relativiser le poids des médias dans l'élaboration et la diffusion du « problème des villes moyennes » – celui-ci étant de manière générale simplifié et surévalué (Nollet 2009) – on remarque toutefois que sa mise à l'agenda médiatique n'est pas sans influence sur la manière dont celui-ci est traité dans le champ politique. Sur la forme, le lancement du plan « Action cœur de ville » est ainsi consécutif à un moment de forte médiatisation du « problème » (chapitre 1). Sur le fond, en focalisant l'attention (Baumgartner & Jones 1993) sur la question commerciale, les médias ont certainement contribué à faire de cet aspect du « problème » un élément central. Ils ont, en outre, pu participer à donner une image homogène des villes moyennes et ainsi encouragé la mise en œuvre d'une réponse catégorielle à un « problème » qui ne l'est pas tout à fait (chapitre 3). Enfin, dans un autre registre, on remarque que la mise à l'agenda du « problème » n'amène pas forcément les décideurs et les aménageurs locaux à vouloir faire autrement. Ainsi, loin de transformer la fabrique de la ville, le numérique, comme référentiel émergent, permet surtout de renouveler, comme a pu le montrer Nicolas Douay (2018) à partir du cas de Hong Kong, la narration de ses derniers pour qui la croissance demeure le seul horizon envisageable. Dans ce contexte, l'émergence de « solutions alternatives » visant à contrer autrement le « problème » (Spector & Kitsuse 1973) restent rares. Inspiré de modèles étrangers, cet « ensemble hétérogène d'initiatives, de démarches et de politiques urbaines, qui n'entrent pas dans le *mainstream* des stratégies urbaines, c'est-à-dire des politiques entrepreneuriales tournées vers l'offre » (Béal & Rousseau 2014), peine en effet à trouver des traductions concrètes en raison des nombreux obstacles au changement qui demeurent à toutes les échelles. Le temps de la reconnaissance n'est donc pas (encore) celui des divergences. On peut toutefois faire l'hypothèse, à l'issue de ce chapitre, que la remise en cause croissante des politiques entrepreneuriales pourrait déboucher, à brève échéance, sur le déploiement, en France, d'alternatives concrètes à la croissance à tout prix sur le modèle de ce qui se pratique déjà ailleurs dans le monde. La démocratisation et le succès de ces stratégies « divergentes » pourraient tenir, notamment, à la volonté des régions, de l'État et/ou de l'Europe les accompagner.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Depuis les années 1970, de plus en plus de villes moyennes sont touchées par un phénomène de décroissance urbaine sous l'effet conjugué de la désindustrialisation, du retrait territorial de l'État et de la périurbanisation. À l'image de Montluçon, de Nevers et de Vierzon, elles sont nombreuses à avoir vu leur population diminuer et s'appauvrir au cours des cinq dernières décennies. C'est le cas en particulier dans le Centre de la France et dans un large quart Nord-Est du pays (Chouraqui 2021 ; Guéraud & Piguët 2023). Ces villes apparaissent ainsi comme les grandes perdantes des recompositions socio-spatiales à l'œuvre sur la période considérée qui se caractérisent par un creusement des inégalités à toutes les échelles (Laurent 2013 ; Le Bras & al. 2020). En dépit de son ancienneté et de son extension, la décroissance urbaine apparaît, dans ce contexte, comme un phénomène mal compris et mal considéré par les pouvoirs publics et privés (Bontje 2004 ; Lynd 2005 ; Fernandez 2013) qui continuent, le plus souvent, d'associer la ville à une « machine de croissance » (Molotch 1976) et peinent à accepter la dimension structurelle du phénomène.

Fort de ces premiers constats, mis en lumière par la recherche urbaine ces dernières décennies (Altergrowth 2018), cette thèse entendait interroger, à partir d'une approche localisée, comparative et historique, la manière avec laquelle l'action publique locale a cherché à répondre au phénomène, dans le contexte des villes moyennes, en lien avec les représentations que celui-ci a suscité au sein des champs médiatique, scientifique et politique. Ainsi, cette thèse a cherché, dans une première partie, à comprendre comment le « problème des villes moyennes » a émergé dans le débat public en revenant, notamment, sur la naissance de la « ville moyenne » comme catégorie de l'action publique. Puis, dans une seconde partie, elle a tenté, à partir des résultats collectés dans le cadre d'une enquête localisée, d'éclairer la manière avec laquelle les élus locaux ont considéré le « problème » auquel ils étaient confrontés en revenant, en parallèle, sur les stratégies qu'ils ont adoptées pour y faire face aux différentes périodes jalonnant l'histoire contemporaine de la fin des « Trente Glorieuses » à nos jours.

Dans le cadre de cette conclusion, je me propose de revenir, dans un premier temps, sur le déroulé de mes différents chapitres avant de proposer, pour chacune de mes parties, quelques résultats transversaux. Enfin, dans un troisième et dernier temps, je chercherai à discuter, à partir

de l'ensemble des réflexions développées dans le cadre de cette thèse, mon hypothèse de départ selon laquelle si les élus des villes moyennes peinent à faire face à la décroissance urbaine c'est qu'ils seraient mal outillés et peu soutenus par leurs partenaires extérieurs (la région, l'État, l'Europe). Il semble qu'à tous les niveaux de l'action publique la quête de croissance reste un « horizon indépassable » (Miot 2012) des politiques urbaines en dépit de la dimension visiblement structurelle du « problème » rencontré.

Un problème public instable et mal défini...

Mon premier chapitre, intitulé « Les villes moyennes, définitions et représentations médiatiques d'un problème public », entendait ainsi questionner la manière avec laquelle le « problème des villes moyennes » a été appréhendé dans le champ médiatique depuis les années 1970 et, en particulier, au cours de la dernière décennie. Celui-ci a montré que la catégorie « ville moyenne » apparaît pour la première fois mentionnée dans la presse écrite dans les années 1960 avant d'émerger plus franchement au cours de la décennie suivante avec la mise en place d'une politique dédiée. Après une période de relatif désintérêt pour la catégorie, la fondation de la FMVM, à la fin des années 1980, lui redonne une visibilité dans le champ médiatique et vient conforter l'idée d'une catégorie homogène et cohérente. Les difficultés rencontrées par de nombreuses villes moyennes dans les années 2000 retiennent peu l'attention médiatique et, à nouveau, l'intérêt pour la catégorie retombe. Les élections municipales de 2014 marquent, dans ce contexte, un véritable tournant dans la prise en considération de cette strate de la hiérarchie urbaine en faisant office d'« événement focalisant » (Kingdon 1989) en raison des inquiétudes suscitées par la poussée du FN dans certains territoires et de la diffusion, au même moment, du concept de « France périphérique ». Si cette séquence acte une première reconnaissance du « problème des villes moyennes » dans le champ médiatique elle s'accompagne néanmoins d'une confusion dans l'utilisation de la catégorie et contribue à « imposer une lecture spatiale et culturaliste du problème des villes moyennes » en masquant « les ressorts proprement sociaux du phénomène » (Guéraud 2018) et l'hétérogénéité de cet ensemble urbain.

Mon deuxième chapitre, intitulé « Comment la recherche urbaine appréhende le problème des villes moyennes », entendait poursuivre la réflexion sur les représentations du « problème » en revenant sur la manière avec laquelle la catégorie afférente a été traitée dans le champ scientifique. Celui-ci a montré, tout d'abord, que la ville moyenne apparaît dans la littérature scientifique au début du XX^e siècle, sans que ses caractéristiques et composantes ne fassent l'objet d'une réflexion approfondie, avant de devenir, à partir des années 1950-1960, un objet de recherche à part entière

en géographie sous l'influence conjointe de la sociologie urbaine, du développement de la politique d'aménagement du territoire et de l'amélioration des sources statistiques. D'objet « singulier », la ville moyenne devient alors un objet « support » à l'analyse de l'armature urbaine pour les géographes, avant que celui-ci ne s'exporte dans l'ensemble des sciences sociales avec un succès variable selon les disciplines et les époques considérées. Ce chapitre a montré, ensuite, que l'on observe, au cours des années 2010, un regain des travaux relatifs aux villes moyennes en lien, d'une part, avec l'évolution des politiques d'aménagement du territoire et, d'autre part, avec l'accentuation de la décroissance urbaine dans de nombreuses villes moyennes après la crise des *subprimes* en 2008. Ce renouveau, qui précède la remise à l'agenda des villes moyennes dans les champs médiatique et politique, a certainement contribué à l'identification et l'objectivation du « problème des villes moyennes » auprès des pouvoirs publics mais la capacité de la recherche à influencer l'agenda des politiques publiques dépend de nombreux facteurs extérieurs. Elle dépend ainsi de « l'air du temps » (Cefaï 1996) et de la mobilisation d'« entrepreneurs de recherche » dans les administrations (Bézès & al. 2015). Ainsi, les sciences sociales concourent à une prise en considération plus fine du problème des villes moyennes en insistant sur la grande diversité des villes de la catégorie mais leur influence sur les politiques publiques reste limitée.

En m'appuyant sur les résultats obtenus dans ces deux premiers chapitres, mon troisième, intitulé « Derrière les représentations, quelles réalités recouvrent le problème des villes moyennes ? », cherchait à interroger les caractéristiques et les géographies de ce problème public. Celui-ci a permis de rappeler, tout d'abord, que la « ville moyenne » peine à recevoir une définition claire et consensuelle mais qu'elle peut être définie à grands traits par sa taille, ses fonctions et les représentations qu'elle suscite. Localisée en dehors d'une aire métropolitaine, elle compterait ainsi entre 20 000 et 100 000 ou 200 000 habitants (à l'échelle de son unité ou de son aire urbaine), aurait une fonction de relais de développement, dans le cadre de l'aménagement du territoire, et d'accueil, pour des populations originaires des campagnes alentours, et bénéficierait d'une image flatteuse. La ville moyenne serait ainsi une ville « à taille humaine » où il ferait « bon vivre » (GRVM 1982). Ainsi définie, elle apparaît à la fois comme « un mythe » (Toinard 1996) et « un ensemble à géométrie variable » (Guéraud & Piguet 2023) dont les frontières varient au gré du temps, des auteurs et des sujets traités. Conscient de ces limites, ce chapitre a néanmoins cherché, à retracer la trajectoire de 140 de ces villes, de 1968 à nos jours, donnant un aperçu de la géographie du « problème des villes moyennes ». Ce travail de cadrage, bien que très limité, a permis, d'une part, de souligner que cette géographie ne correspond que très partiellement aux représentations qui en sont faites dans les champs médiatique et politique. Il a permis, d'autre part, d'isoler les villes moyennes les plus fragilisées parmi lesquelles Montluçon, Nevers et Vierzon et ainsi de replacer la

trajectoire de ces trois villes dans un cadre plus large. Enfin, à partir de l'étude de ces trois villes, ce chapitre a montré qu'à l'échelle locale le « problème des villes moyennes » renvoyait d'abord et avant tout à un « problème » de centralité.

Au final, ces chapitres, qui composent la première partie de ma recherche, me conduisent à formuler deux observations. (1) L'identification puis le traitement du « problème des villes moyennes » répond à un mouvement non-linéaire influencé, d'un côté, par la manière dont la « ville moyenne » a été appréhendée dans les champs médiatique et scientifique et, de l'autre, par l'évolution démographique et économique des villes concernées¹⁴⁷¹. Ce problème public a parfois été mis à l'agenda simultanément dans différents champs, comme dans les années 1970 ou au milieu des années 2010, aboutissant à son traitement par les pouvoirs publics, mais ce n'est pas toujours le cas. Le regard porté sur les villes moyennes varie parfois très fortement d'un champ à l'autre où elles sont tantôt parées de toutes les vertus, tantôt considérées seulement sous l'angle du problème. S'il existe aussi des cycles dans la recherche, l'intérêt est plus constant que dans d'autres champs. (2) Le « problème des villes moyennes » est donc appréhendé de multiples manières et par des acteurs très différents. Ainsi, à l'image de la catégorie à laquelle il renvoie, il ne bénéficie pas d'une définition consensuelle ni d'une géographie clairement établie ce qui complique sa mise en politique publique. La dimension structurelle du problème est par ailleurs rarement prise en considération.

Des pouvoirs locaux mal outillés...

Mes chapitres suivants ont cherché, dans ce contexte, à éclairer la manière avec laquelle les autorités locales à Montluçon, Nevers et Vierzon ont fait face au « problème des villes moyennes », au cours des cinq dernières décennies, en identifiant différentes étapes dans la prise en compte et le traitement de la décroissance urbaine. Mon quatrième chapitre entendait ainsi interroger la manière avec laquelle les élus locaux ont réagi, dans ces trois villes, au moment où leurs territoires ont commencé à perdre des habitants et des activités après deux siècles d'exode rural alimenté par le développement des industries et des administrations. Ce chapitre a montré, d'une part, que les conditions socio-économiques qui président à l'émergence des difficultés rencontrées à partir des années 1970 sont en germe dès les décennies précédentes avec le début de la périurbanisation et les difficultés rencontrées par une partie des industries traditionnelles. Il a montré, d'autre part, comment l'accentuation des problématiques économiques et démographiques, sous l'effet des

¹⁴⁷¹ Ces deux facteurs peuvent être liés.

« chocs pétroliers », a pu contribuer, dans ces trois villes, à la forte poussée de la gauche, socialiste et communiste, aux élections locales. Les nouveaux entrants ont conscience du « problème » mais entretiennent alors l'idée d'une crise passagère et l'illusion d'un retour rapide à la croissance, tandis que la mise en place des contrats de villes moyennes par l'État conforte l'idée selon laquelle la ville moyenne serait un relais de développement dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Le chapitre suivant, qui revient sur l'arrivée de la gauche au pouvoir, en mai 1981, dans des villes moyennes confrontées aux premiers symptômes de la décroissance urbaine, a rappelé comment la perspective du Programme commun nourrit alors de nombreuses attentes, notamment au sein de territoires confrontés à des dynamiques économiques et démographiques récessives en dépit d'une relégation du « problème des villes moyennes » derrière des problèmes plus généraux comme celui de l'aménagement du territoire ou de l'emploi. Ce chapitre a cependant souligné que cette politique peine à tenir ses promesses conduisant à une évolution de l'action publique locale au moment où l'attractivité et la compétitivité deviennent les principaux mots d'ordre de l'aménagement du territoire et où les collectivités sont amenées à composer avec de nouveaux acteurs publics et privés. Parallèlement, les pouvoirs locaux rompent peu à peu avec une vision strictement étatiste du développement économique. Cette évolution, encouragée par les institutions européennes, aboutit à plusieurs changements institutionnels avec le développement de l'intercommunalité, des réseaux de villes et la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques à l'image des pôles de compétitivité tandis que le modèle entrepreneurial urbain tend à s'affirmer. Ce chapitre a montré que cette évolution touche aussi les villes moyennes en décroissance urbaine pourtant moins bien dotées pour faire face à une concurrence territoriale généralisée en raison de leurs moyens humains et financiers limités. Ces nouveaux cadres et instruments territoriaux sont en effet considérés, dans un premier temps, comme étant susceptibles de réenchanter l'action publique (Taiclet 2009).

Enfin, dans un dernier chapitre, consacré aux années 2000 et 2010, j'ai montré comment le « problème des villes moyennes » a été progressivement mis à l'agenda des politiques publiques aux échelles locale puis nationale en raison de l'accentuation du phénomène. Celui-ci a montré que la reconnaissance de ce « problème », influencé notamment par la manière dont il a été traité dans le champ médiatique, demeure cependant ambiguë. La croissance démographique reste considérée comme un objectif prioritaire des politiques urbaines et le caractère structurel et multidimensionnel du phénomène n'est pas véritablement reconnu. Dans ce contexte, l'échec des grands projets urbains à faire évoluer positivement l'image des territoires en décroissance urbaine en vue d'attirer des habitants depuis l'extérieur, couplé à la réduction des budgets publics locaux, n'a pas conduit à l'émergence de stratégies alternatives à un modèle entrepreneurial urbain fondée sur la recherche de croissance à tout prix mais plutôt à un renouvellement de ces stratégies à travers de nouveaux

référentiels (Muller 2019) ou mythes (Grossetti 2012) de l'action publique locale autour de la « ville intelligente », de la « smart city » ou du « numérique » au sens large. Ce chapitre a montré que ce positionnement sur le numérique résultait cependant moins d'un choix que de l'accentuation des contraintes financières (appels à projet) et symboliques (labels) qui pèsent sur les collectivités.

Au final, ces chapitres, qui composent la deuxième partie de ma recherche, me conduisent à formuler quatre observations. (1) Pour être mis à l'agenda des politiques publiques, un problème ne doit pas nécessairement avoir été mis à l'agenda dans le champ médiatique de manière préalable. Si le poids des médias dans l'élaboration et la diffusion des problèmes publics est de manière générale simplifié et surévalué (Nollet 2019), il convient en effet de ne pas le surestimer (Kingdon 1984 ; Nollet 2009). Ainsi, ma recherche m'amène à considérer qu'il n'est pas possible, comme l'observe Dorine Bregman (1989), de « ramener le comportement des citoyens à celui du consommateur rationnel sur le plan économique [car] l'opinion publique, loin d'être exclusivement orientée par les informations qu'elle reçoit, est sensible au contenu symbolique des événements, aux éléments du monde réel qui ont une implication pour la vie quotidienne ». Les médias ont cependant joué un rôle de relais dans l'identification du « problème des villes moyennes » en raison de leur capacité à focaliser l'attention (Baumgartner & Jones 1993). Ils ont contribué à faire entendre au niveau national des inquiétudes et des revendications exprimées localement, par des élus et des habitants, tout en donnant du « problème » une image simplifiée qui a pu encourager la mise en œuvre d'une réponse catégorielle à un phénomène qui ne l'est pourtant pas tout à fait. En effet, si en moyenne les villes de la catégorie semblent plus vulnérables que les grandes villes, cette thèse a souvent insisté sur la très grande diversité de cette strate de la hiérarchie urbaine en fonction que ces villes soient ou non éloignées des métropoles, ou non à l'écart des grands axes routiers ou ferrés, ou non à l'écart de la mer ou de l'océan, ou non à proximité d'une frontière, ou non insérées dans une région économiquement et démographiquement dynamique. (2) De manière *a priori* paradoxale, la mise à l'agenda au sein des politiques publiques d'un « problème » ne conduit pas toujours les acteurs à vouloir et pouvoir faire différemment. Ainsi, l'identification puis le traitement, par les pouvoirs publics, du « problème des villes moyennes » n'a pas abouti à l'émergence de véritables « solutions alternatives » à des modèles entrepreneuriaux fondés sur la recherche de croissance à tout prix. (3) On observe cependant une évolution de ces modèles depuis les années 1980. Ces derniers tendent en effet à s'affirmer et à se renouveler au fil des décennies à travers de nouveaux référentiels (Muller 2019) ou mythes (Grossetti 2012) de l'action publique locale. Si l'objectif de ces stratégies entrepreneuriales est toujours orienté vers un retour de la croissance, leur application diffère d'un territoire et d'une époque à l'autre, ce qui conduit à nuancer l'idée d'un bloc de politiques homogènes et rappelle qu'il existe en réalité

différentes formes d'entrepreneuralisme urbain. Ces différences tiennent aux moyens humains et financiers dont disposent les collectivités locales ainsi qu'à des divergences partisans et à la présence ou non de relais à la tête de l'État. Ainsi, j'ai montré comment Nevers avait pu profiter, dans les années 1980-1990, des connexions de Pierre Bérégovoy et de François Mitterrand pour obtenir la construction du circuit de *Magny-Cours* ou l'installation de l'*Institut supérieur de l'automobile et des transports* (ISAT) avant que les moyens financiers viennent à manquer en raison du coût de ces grands projets et que les élus locaux ne soient contraints de se tourner vers des stratégies entrepreneuriales moins volontaristes. J'ai montré en outre que si la croissance était un horizon partagé par les décideurs locaux les priorités pouvaient différer en fonction de leurs orientations politiques. Le communisme et le socialisme municipales accordent, par exemple, une place significative à la culture et au sport alors que la droite municipale tend à miser plus franchement sur la requalification du cadre bâti et en particulier sur la mise en valeur du patrimoine ancien. La comparaison entre Montluçon, Nevers et Vierzon et la mise en perspective historique du sujet nous rappelle cependant que les attaches partisans ne sauraient résumer à elles-seules l'action des décideurs locaux. Elle dépend aussi du contexte local (acteurs économiques présents sur le territoire, ressources naturelles à proximité, histoire locale, etc.) et de contraintes extérieures liées au mode de financement des collectivités locales qui contribuent à une forme de standardisation de l'action publique locale. (4) La mise en perspective historique permet de mettre en évidence l'instabilité des réponses apportées par les pouvoirs publics locaux aux problèmes rencontrés. Ainsi, les stratégies entrepreneuriales adoptées renvoient bien souvent à des formes de « bricolage » dont les modalités évoluent au cours du temps et des opportunités.

L'action publique locale démunie face à un « problème » mal défini ?

Au total, cette recherche a montré que différentes représentations des villes moyennes et des maux qui les touchent coexistent dans le débat public au cours du temps, témoignant de la difficulté à appréhender concrètement la nature et la géographie du « problème » qui les concerne. Ce flou contribue en quelque sorte à « brouiller » l'action des pouvoirs publics locaux qui apparaissent, dans ce cadre, mal outillés pour faire face à la décroissance urbaine. En dépit de son caractère structurel, le phénomène reste « tabou » pour les décideurs locaux qui tentent ainsi, selon des procédés sans cesse renouvelés, d'attirer depuis l'extérieur des facteurs de croissance – dans une logique de « chacun pour soi territorial » (Ozouf-Marginer 2022) – via des politiques qui « font images » comme on l'observe aujourd'hui avec le développement des nouvelles technologies du numérique

(Warnant 2022). Si ces stratégies entrepreneuriales urbaines paraissent peu efficaces et peu adaptées aux besoins exprimés localement, elles continuent cependant d'être privilégiées par les pouvoirs publics locaux dans les villes moyennes en décroissance urbaine, comme on l'observe à Montluçon, Nevers et Vierzon, car elles s'avèrent bien souvent la solution la plus sûre d'obtenir des moyens humains et financiers de la part de la région, de l'État, de l'Union européenne ou d'entreprises privées. En effet, la plupart des dispositifs déployés par ces différents partenaires visent à un retour de la croissance à tout prix alors que la perspective de laisser des territoires perdre de la population ne semble pouvoir être envisagée. On touche là aux limites de la standardisation des politiques publiques liée à la circulation de modèles et de « bonnes pratiques » qui prêtent généralement une attention limitée aux problèmes spécifiques rencontrés dans les villes moyennes en décroissance urbaine. La manière dont l'État a décidé de répondre au « problème des villes moyennes » à travers le plan *Action cœur de ville* illustre le peu d'égard accordée aux contextes locaux. La géographie et les objectifs du plan semblent décalés par rapport aux besoins des territoires en question.

Dans ce contexte, l'exploration de stratégies alternatives au paradigme dominant de la croissance semble pourtant risquée et pourrait même s'avérer contre-productive si elle était menée par une municipalité ou un groupement de communes de manière autonome et/ou isolée. La remise en cause grandissante des politiques entrepreneuriales que l'on observe dans certains territoires sous l'influence, notamment, d'expériences étrangères, qui ont été documentées par la recherche urbaine ces dernières années, et que l'on retrouve à Montluçon, Nevers et Vierzon, selon des modalités différentes, pourrait cependant aboutir, dans les années à venir, à la structuration, en France, de contre-modèles n'ayant plus comme seul et unique objectif la quête de croissance à tout prix. « En déstabilisant les routines d'action, en rendant inadaptées les solutions pensées dans et pour les contextes de croissance, en ouvrant des espaces de mobilisations sociales, le déclin urbain pourrait [ainsi] ouvrir un espace d'expérimentation rompant avec les logiques néolibérales qui dominent l'aménagement et l'urbanisme depuis les années 1980 » (Béal & Rousseau 2018). On observe déjà un tel mouvement dans des villes comme Grande Synthe (Nord), Loos-en-Gohelle (Pas-de-Calais) ou Vitry-le-François (Marne) (Miot & Rousseau 2017 ; Béal & Rousseau 2018 ; Clochey 2021) où les élus locaux ont fait de la transition écologique une priorité mais ces cas restent des exceptions et ces modèles souffrent parfois d'ambiguïtés. Selon l'hypothèse formulée dans mon dernier chapitre, la démocratisation et le succès de ces alternatives dans les villes moyennes touchées par la décroissance urbaine pourrait tenir à une conjonction entre une volonté locale de faire différemment et un soutien apporté à tous les niveaux de la fabrique des politiques publiques. Cela peut amener par ailleurs à questionner les mécanismes de production et de financement de la ville (Dubeaux 2017) ainsi que la manière dont l'État considère les territoires. La volonté de l'exécutif

local à Montluçon de faire de la ville un laboratoire de la décroissance planifiée en raison de l'échec des politiques d'attractivité mérite dans ce contexte d'être regardées de près. Cependant, et c'est là un des principaux angles morts de cette recherche, cela nécessiterait sans doute de s'intéresser davantage que je ne l'ai fait à la société civile qui jouent bien souvent un rôle déterminant au côté des élus locaux dans la fabrique de la ville et dans la production d'alternatives urbaines.

BIBLIOGRAPHIE

Agirre-Maskariano M., « Politiques urbaines pour la mise en récit d'une ville moyenne périphérisée en décroissance : L'exemple de Montluçon », *Belgeo*, 2019/3 : 27.

Akers J., « Contesting Economies of Displacement and Dispossession », *Métropolitiques* (en ligne), 2017.

Akers J., Béal V., Rousseau M., « Back to future. Démolitions et revanchisme technico-environnemental à Cleveland », in Béal V., Cauchi-Duval N., Rousseau M. (dir.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Éditions du croquant, 2021 : 223-252.

Alaux C., Serval S., Zeller C., « Le marketing territorial des Petits et Moyens Territoires : identité, image et relations », *Gestion et management public*, 2015/4 (n° 2) : 61-78.

Albert J.-L., *La Vie politique dans l'Allier sous la Ve république*, Revue d'Auvergne, 1984 : 232.

Albertini J.-B., « De la DATAR à la nouvelle DIACT : la place des questions économiques dans la politique d'aménagement du territoire », *Revue française d'administration publique*, 2006/3 (n° 119) : 415-426.

Alidières B., « Municipales 2014, une étape essentielle dans la réimplantation territoriale du Front national », *Hérodote*, 2014/3 (n° 154) : 18-41.

Allain R., « Croissance urbaine et urbanisme dans une "ville moyenne". Le cas de Fougère », *Norois*, 1984/3 : 393-406.

Allier A., *Esquisses Bourbonnaises*, Chamerot, 1832 : 114.

Andrieu J., « Le rôle de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et du Groupe interministériel des villes moyennes dans les années 1970 », *Pour mémoire/Comité d'Histoire*, 2014/2 (n° 13) : 27-29.

Antoine S., « Les Français et l'aménagement du territoire », *Citoyens 60*, 1968 : 20-28.

Antoine S., Durand J., « Un système d'étude sur le futur le "SESAME" », *Revue 2000*, 1970 (n° 16) : 1-13.

Antoni R.-M., « L'expérience des équipes mobiles de la Mission de l'environnement rural et urbain (MERU) », *Pour mémoire/Comité d'Histoire*, 2014/2 (n° 13) : 30-35.

Aragau C., Bouleau M., Mangeney C., « Les bassins de vie ont-ils un sens ? Une interrogation de la proximité en périurbain francilien », *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, 2018/5 : 1261-1286.

Argounes F. (dir.), *Géographie du politique*, Atlande, 2022 : 509.

Arnal C., « L'agriculture, élément de la qualité de vie des villes moyennes », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2012/2 : 245-264.

Arnaud A.-J., Simoulin V., « Gouvernance » dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* [5^e édition], Presses de Science Po, Paris, 2019 : 54-61.

Artioli F., « Les politiques du retrait territorial de l'État. Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012) », *Gouvernement et action publique*, 2017/1 (vol. 6) : 81-106.

- Aubelle V., *Intercommunalités, des projets aux pratiques*, Berger-Levrault, Les indispensables, 2001 : 617.
- Aubelle V., Kerrouche É., *La décentralisation : Pour, contre ou avec l'État ?* La documentation française, Paris, 2022 : 320.
- Aucher L., « Espace matériel, espace mémoriel du groupe dominant », *Encyclo. Revue de l'école doctorale ED 382*, 2013 (a) : 185-194.
- Aucher L., *La mémoire ouvrière. Recherche sur la mémoire du collectif*, Harmattan, Logiques sociales, Paris, 2013 (b) : 249.
- Aust J., Cret B., « L'État entre retrait et réinvestissement des territoires », *Revue française de sociologie*, 2012/1 (vol. 53) : 3-33.
- Auzépy-Chavagnac V., *Jean de Fabrègues et la Jeune Droite catholique : Aux sources de la Révolution nationale*, Presses universitaires du Septentrion, 2020 : 464.
- Avenel C., « La construction du "problème des banlieues" entre ségrégation et stigmatisation », *Journal français de psychiatrie*, 2009/3 (n° 34) : 36-44.
- Aydalot P., *Dynamique spatiale et développement inégal*, Economica, Approfondissement de la Connaissance Économique, Paris, 1980 : 354.
- Backouche I., « La politique des villes moyennes : un véritable objet d'histoire urbaine », *Pour mémoire/Comité d'Histoire*, 2014/2 (n° 13) : 36-39.
- Bailleul H., Baudelle G., Josselin J.-P., « Les petites villes européennes comme enjeu d'équité territoriale/Small European cities as stakes for territorial equity », *Belgeo* (en ligne), 2019/3.
- Bailly A., Ferras R., Scariati R., *Éléments d'épistémologie de la géographie*, Armand Colin, Collection U, Paris, 2018 : 224.
- Bajard F., « Enquêter en milieu familial : Comment jouer du rapport de filiation avec le terrain ? », *Genèses*, 2013/1 (n° 90) : 7-24.
- Bajolet É., Mattéi M.-F., Rennes J.-M. (dir.), *Quatre ans de recherche urbaine 2001-2004 : Action concertée incitative Ville. Ministère de la Recherche*, Presses Universitaires François-Rabelais, Perspectives Villes et Territoires, Tours, 2006 : 522.
- Bakis H., Dupuy G., « A propos de la notion de "ville intelligente" », *Netcom : Réseaux, communication et territoires*, 2012 (vol. 26) : 373-374.
- Bakis H., Schon A., « Ville de la connaissance et terreau numérique. Le cas de Montpellier, France », *Netcom : Réseaux, communication et territoires*, 2012 (vol. 26) : 275-306.
- Ballet R., *Montluçon : Bâti la vie*, Messor-Édition sociales, Paris, 1988 : 196.
- Balmand P., « Piétons de Babel et de la cité radieuse. Les jeunes intellectuels des années 1930 et la ville », *Vingtième Siècle Revue d'histoire*, 1985 (n° 8) : 31-42.
- Balme R., « La participation aux associations et le pouvoir municipal. Capacités et limites de la mobilisation par les associations culturelles dans les communes de banlieue », *Revue française de sociologie*, 1987/4 (n° 28) : 601-639.

Balme R., Jouve B., « L'Europe en région : les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine », *Politiques et Management Public*, 1995/2 (n° 13) : 35-58.

Baraud F., « L'industrie à Montluçon », *Annales de Géographie*, 1934 (t. 43, n° 244) : 364-371.

Bardet J.-P., Dupâquier J. (dir.), *Histoire des populations de l'Europe : Des origines aux prémices de la révolution démographique*, Fayard, Paris, 1997 : 660.

Bardou G., « Pierre Mauroy : une vision dynamique et romantique de la décentralisation » dans *Pierre Mauroy ou la passion de la décentralisation*, Institut Pierre Mauroy, 2015 : 13-18.

Barthélémy J.-R., « Le changement de culture technique des services municipaux. Le cas d'une ville moyenne, Castres », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1989 (n° 44-45) : 101-108.

Barzack A., Hilal M., « Quelle évolution de la présence des services publics en France ? » in Courcelle T., Fijalkow Y., Taulelle F., *Services publics et territoires : Adaptations, innovations et réactions*, Presses universitaires de Rennes, 2017 : 253.

Bastie J., « La décentralisation industrielle en France de 1954 à 1971 », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 1973 (n° 408-409) : 561-568.

Bastie J., « Métropoles d'équilibre, d'après la revue "Urbanisme" : compte-rendu », *Annales de géographie*, 1967 (n° 413) : 103-104.

Baudelle G., « L'aménagement du territoire à l'heure de l'Europe des 27 : une nouvelle donne ? » dans Frémond A., Allemand S., Heurgon É., *Aménagement du territoire : Changement de temps, changement d'espace*, Presses universitaires de Caen, 2008 : 119-127.

Baudet-Michel S., Conti B., Chouraqui J., Commenges H., Delage M., Guérois M., Guiraud N. ? Le Neindre C., Madry P., Paulus F., Pavard A., Toutin G., Vallée J., Fol S., Quéva C., *La rétraction des services et commerces dans les villes petites et moyennes : modalités et logiques à l'échelle interurbaine*, Rapport auprès du CGET et de la CDC, 2019 : 207.

Baudet-Michel S., Chantal A.-C., Conti B., Le Neindre C., « La transformation des équipements hospitaliers se fait-elle au détriment des villes petites et moyennes ? », Communication dans le cadre du CIST à Paris, 2020.

Baudet-Michel S., Paulus F., « La décroissance urbaine en France : mise en perspective par les recherches sur les Shrinking Cities et les Systèmes urbains » in Béal V., Cauchi-Duval N., Rousseau M. (dir.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Éditions du croquant, 2021 : 129-162.

Baumgartner F. R., Bryan D. J., *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago Press : 312.

Bavoux J.-J., *La géographie : objet, méthodes, débats*, Armand Colin, Collection U, Paris, 2002 : 2003.

Béal V., Rousseau M., « Alterpolitiques ! », *Métropoles* (en ligne), 2014 (n° 15).

Béal V., Epstein R., Pinson G., « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, 2015/3 (vol. 4) : 103-127.

Béal V., Fol S., Rousseau M., « De quoi le "smart shrinkage" est-il le nom ? Les ambiguïtés des politiques de décroissance planifiée dans les villes américaines », *Géographie, économie, société*, 2016/2 (vol. 18) : 211-234.

Béal V., Morel Journal C., Sala Pala V., « Des villes en décroissance stigmatisées ? Les enjeux d'image à Saint-Étienne », *Métropolitiques* (en ligne), 2017.

Béal V., Rousseau M., « Après la croissance. Déclin urbain et modèles alternatifs », *La vie des idées* (en ligne), 2018.

Béal V., Cary P., Fol S., Rousseau M., « Les villes en décroissance à la croisée des chemins », *Géographie, économie, société*, 2019/1 (vol. 21) : 5-22.

Béal V., Cauchi-Duval N., Gay G., Morel Journal C., Sala Pala V., *Sociologie de Saint-Étienne*, La Découverte, Repères Sociologie, Paris, 2020 : 127.

Béal V., Cauchi-Duval N., Rousseau M. (dir.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Editions du Croquant, 2021 : 420.

Beaujeu-Garnier J., Chabot G., *Traité de géographie urbaine*, Armand Colin, Paris, 1963 : 493.

Beaurain C., De Rocher Chembessi C., « L'écologie industrielle et territoriale : une politique alternative pour la gestion de la décroissance urbaine ? Le cas de Dunkerque », *Géographie, Économie, Société*, 2019/1-2 (vol. 21): 45-66.

Beauregard R. A., « Federal Policy and Postwar Urban Decline: A Case of Government Complicity », *Housing Policy Debate*, 2001/1 (vol. 12): 129-151.

Beauregard R. A., *Voices of Decline*, Psychology Press, 2003: 304.

Becker H., *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Métailié, Leçon des Choses, Paris, 2020 (1966) : 320.

Béhar D., « La place des villes moyennes dans l'action publique territoriale : une figure revisitée de l'égalité des territoires », *Rencontres urbaines de Mazier*, Saint-Brieuc, 2012 : 13-23.

Béhar D., « Réforme territoriale : La fin d'un cycle ? », *L'Économie politique*, 2015/4 (n° 68) : 36-46.

Beitone A., Martin-Baillon A., « La neutralité axiologique dans les sciences sociales. Une exigence incontournable et incomprise », *Journal de MAUSS* (en ligne), 2016.

Bellot L., *De la Smart City au Territoire d'Intelligence(s)*, Rapport au Premier Ministre sur l'avenir des Smart City, 2017 : 130.

Benassi M., « L'Espace vital. Du paradis terrestre à l'aménagement du territoire : compte-rendu », *Population*, 1985/1 (n° 40) : 184-185.

Béringuier C., « L'aménagement de l'espace toulousain », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1962/2 (n° 38) : 1145-163.

Bernard M., « Quand la stabilité cache les mutations : les élections municipales de 1971 » in Richard G., Sainclivier J., *Les partis à l'épreuve de 68 : l'émergence de nouveaux clivages 1971-1974*, Presses universitaires de Rennes, Histoire, Rennes, 2012 : 135-145.

- Bernt M., Colini L., « Exclusion, Marginalization and Peripheralization Conceptual concerns in the study of urban inequalities », *Leibniz Institute for Regional Development and Structural Planning: Working Paper*, 2013 (n° 49) : 30.
- Berroir S., Fol S., Quéva C., Santamaria F., « Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale », *Belgeo* (en ligne), 2019/3 : 18.
- Bettelheim C., *Enquête de sociologie sur la ville d'Auxerre*, Centre de documentation universitaire, Paris, 1948 : 69.
- Bettelheim C., « Enquête de Sociologie Urbaine (Auxerre) », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 1949 (vol. 7) : 86-100.
- Bettelheim C., Frère S., *Une ville française moyenne. Auxerre en 1950. Étude de structure sociale et urbaine*, Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques, Armand Colin, Paris, 1950 : 270.
- Beurion R., *Vierzon de A à Z*, Editions Sutton, Tours, 2011 : 128.
- Bezes P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses Universitaires de France, Le Lien social, Paris, 2009 : 522.
- Bézès P., Chauvière M., Chevallier J., Montricher N., Ocqueteau F., *L'État à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la Ve République*, La Découverte, 2005 : 384.
- Bezes P., Chiapello E., Desmarez P., « Introduction : la tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance », *Sociologie du travail*, 2016/4 (n° 58) : 347-369.
- Bidou C., *Les aventuriers du quotidien*, Presses universitaires de France, Paris, 1984 : 200.
- Blanchard R., « Une méthode de géographie urbaine », *Revue de Géographie Alpine*, 1928/1 (n° 16) : 193-214.
- Blavier P., *Gilets jaunes. La révolte des budgets contraints*, Presses Universitaires de France, Paris, 2021 : 240.
- Blondiaux L., *La Fabrique de l'opinion. Une histoire des sondages*, Seuil, Paris, 1998 : 601.
- Bobineau P., Verpeaux M., *Histoire de la décentralisation*, Que Sais-je ?, Entreprise, économie & droit, Paris, 1997 : 128.
- Bodiguel J.-L., « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique*, 2006/3 (n° 119) : 401-414.
- Boisdron M., Catala M. (dir.), *Les élections municipales de 1977*, Presses universitaires de Rennes, Histoire, Rennes, 2020 : 266.
- Bon F., Ranger F., « Bilan des élections municipales de mars 1971 dans les villes de plus de 30 000 habitants », *Revue française de science politique*, 1972/2 : 213-237.
- Bontje M., « Facing the challenge of shrinking cities in East Germany: The case Leipzig », *GeoJournal*, 2004 (n° 61): 13-21.

Bonnin-Oliveira S., « Les petites villes dans la périurbanisation De l'influence métropolitaine à l'ancrage local dans l'aire métropolitaine toulousaine », *Territoire en Mouvement* (en ligne), 2016 (n° 32).

Bouba-Olga O., « Les modes du territoire. Des agences très particulières », *Outre-Terre*, 2012/3-4 (n° 33-34) : 55-59.

Bouba-Olga O., Ferru M., Guimond B., « Organisation des activités et dynamiques territoriales : éléments d'analyse et application aux bassins de Cognac et de Châtellerauld », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2012/2 : 173-191.

Bouba-Olga O., Grossetti M., « La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? », *Revue de l'OFCE*, 2015 (n° 143) : 117-144.

Bouba-Olga O., *Dynamiques territoriales : Eloge de la diversité*, Atlantique, Poitiers, 2017 : 100.

Bouba-Olga O., Fouqueray E., « Géographie du monde d'après : assiste-t-on à un « exode urbain » ? » (Document de travail), *Pôle DATAR : Région Nouvelle-Aquitaine*, 2022 : 14.

Bourdieu P., « Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1993 (n° 97-97) : 49-62.

Bourdieu P., « L'emprise du journalisme », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1994 (vol. 101-102) : 3-9.

Bourgougnon R., Desnoyers M., *Montluçon au siècle de l'industrie. Le temps du canal, du fer et du charbon*, Les Marmousets, Montluçon, 1986 : 289.

Bourmeau S. (dir.), « *Gilets jaunes* » *hypothèses sur un mouvement*, La Découverte, AOC : Analyses, Opinions, Critiques, 2019 (n° 1) : 203.

Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* [5^e édition], Presses de Science Po, Paris, 2019 : 848.

Breckenfeld G., *Coping with City Shrinkage*, Civil Engineering-ASCE, 1978 (n° 11): 112-113.

Bregman D., « La fonction d'agenda : une problématique en devenir », *Hermès, La Revue*, 1989/1 (n° 4) : 191-202.

Briquet J.-L., Sawicki F., « L'analyse localisée du politique », *Politix*, 1989 (n° 7-8) : 6-16.

Briquet J.-L., « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, 1994/4 (n° 28) : 16-26.

Bruneau P., *Les villes moyennes au Québec. Leur place dans le système socio-spatial*, Presses de l'université du Québec et Office de planification et développement du Québec, 1989 : 195.

Brunet R., « Villes moyennes : Point de vue de géographe » in Commerçon N., Goujon P. (dir.), *Villes moyennes. Espace, société, patrimoine*, Presses Universitaires de Lyon, 1997 : 13-25.

Brunet R., *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*, La Documentation française, Reclus, Paris, 2012 (2005) : 518.

Bruyelle P., « À propos du rôle des villes moyennes : l'exemple de Douai », *Hommes et Terres du Nord*, 1988 : 184-190.

Buhnik S. (co.), *Villes petites et moyennes : évolutions et stratégies d'action (1) Etat de l'art international*, La Caisse des Dépôts, CGET, 2018 : 102.

Buhnik S., « Contre le déclin, la ville compacte. Retour sur quinze années de recentralisation urbaine au Japon », *Métropolitiques* (en ligne), 2017.

Buhnik S., *Métropole de l'endroit et métropole de l'envers. Décroissance urbaine, vieillissement et mobilité dans les périphéries de l'aire métropolitaine d'Osaka au Japon*, Thèse de doctorant, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2015 : 589.

Burlaud A., « La rigueur de 1983 : un tournant politique ? », *Savoir/Agir*, 2017/4 (n° 42) : 23-29.

Burnet J-R., « Review : Une ville française moyenne : Auxerre en 1950 : Etude de structure sociale et urbaine », *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 1953/1 (vol. 19) : 135.

Buron M., *Décentralisation : l'âge de raison. Préparation du XI^e Plan : Groupe « Décentralisation : bilans et perspectives »*, La Documentation française, Le Moniteur, Paris, 1993 : 144.

Cabannes M., *La gauche à l'épreuve du néolibéralisme*, Le Bord de l'eau, L'économie encastree, 2015 : 256.

Cadiou S., « La politique en recours ? Les relations de proximité des petits commerçants avec les équipes municipales », *Participation*, 2021/2 (n° 30), 2020 : 157-186.

Cadiou S., « Les exécutifs locaux », *Revue française d'administration publique*, 2015/2 (n° 154) : 337-349.

Cairncross F., *The Death of Distance: How the Communications Revolution Will Change Our Lives*, Harvard Business School Press, Boston, 1997: 320.

Caplow T., *L'enquête sociologique*, Armand Colin, Collection U, Paris, 1970 : 267.

Carré D., Levratto N., Amdaoud M., Tessier L., *Les villes moyennes : diversité des trajectoires, interdépendances industrielles, interactions locales et proximité aux métropoles*, Programme de recherche pour le CGET et l'Institut CDC pour la Recherche, 2020 : 56.

Carrier M., Demazière C., « Introduction. La socio-économie des villes petites et moyennes : questions théoriques et implications pour l'aménagement du territoire », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2012/2 : 135-149.

Carrière F., Pinchemel P., *Le fait urbain en France*, Armand Colin, 374 : 1963.

Cassaigne B., « Villes moyennes », *Revue Projet*, 2010/2 (n° 315) : 80-84.

Castelbajac P., Monod J., *L'aménagement du territoire*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, Paris, 2021 (1971) : 125.

Cattan N., Saint-Julien T., « Quels atouts pour les petites et moyennes villes en Europe occidentale ? », *L'information géographique* (vol. 63, n° 4), 1999 : 158-164.

Cauchi-Duval N., Béal V., Rousseau M., « La décroissance urbaine en France : des villes sans politique », *Espace populations sociétés*, 2015/3 (n° 132-133) : 1-26.

Cauchi-Duval N., Cornuau F., Rudolph M., « La décroissance urbaine en France : les effets cumulatifs du déclin », *Métropolitiques* (en ligne), 2017.

Cazin J., « Aménagement du territoire et petites villes de milieu rural. Un exemple : Pont-l'Évêque et sa zone d'influence », *Études Normandes*, 1957 (n° 78) : 109-140.

Cefaï D., « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, 1996/1 (n° 75) : 43-66.

Cefaï D., Terzi C. (dir.), *L'expérience des problèmes publics*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, Raisons Pratiques, Paris, 2020 : 380

CGEDD-IGF, *La revitalisation commerciale des centres-villes*, Ministère de l'Économie, 2016 : 471.

CGET, *Regards croisés sur les villes moyennes : Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux*, La documentation Française, 2018 : 82.

Chabrolin M., Charrier J.-B., Harris J.-P., Stainmesse B., *Histoire de Nevers. 1^{ère} partie : Des origines au début du XIX^e siècle*, Editions Horvath, Collection Histoire des Villes de France, Roanne, 1984 : 240.

Chabrolin M., Charrier J.-B., Harris J.-P., Stainmesse B., *Histoire de Nevers. 2^{ème} partie : De 1815 à nos jours*, Editions Horvath, Collection Histoire des Villes de France, Roanne, 1984 : 272.

Chalard L., « Guilly en politique », *Outre-Terre*, 2017/2 (n° 51) : 47-58.

Champagne P., « L'information médicale sous contrainte. À propos du « scandale du sang contaminé » », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1994 (vol. 101-102) : 40-62.

Champagne P., Marchetti D., « L'information médicale sous contrainte. À propos du "scandale du sang contaminé" », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1994 (vol. 101-102) : 40-62.

Chantelot S., « Une géographie du capital humain créatif en France. Densité sociale et connaissance », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2006 (n° 101) : 146-153.

Chapoulie J.-M., « La seconde fondation de la sociologie française, les Etats-Unis et la classe ouvrière », *Revue française de sociologie*, 1991/3 (n° 32) : 321-364.

Charles G., « Deux "villes moyennes" de Franche-Comté : Dole et Vesoul », *Revue Géographique de l'Est*, 1979/3-4 (n° 19) : 365-370.

Charmont F., *François Mitterrand et la Nièvre. Géopolitique de la Nièvre 1945-1995*, Harmattan, Paris, 2002 : 238.

Charrier J.-B., « Problèmes de l'exode rural : l'attraction démographique de Nevers, Dijon, Paris sur les communes rurales de la Nièvre et de la Côte d'Or », *Revue Géographique de l'Est*, 1964 (t. 4, n° 3) : 145-161.

Charrier J.-B., « L'agglomération nivernaise : chances et problèmes d'une ville moyenne », *Revue Géographique de l'Est*, 1973 (t. 13, n° 4) : 503-544.

Charrier J.-B., « La dépendance de l'industrie nivernaise », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 1981/2 (n° 477-478) : 503-544.

Charrier J.-B., « Localisation des principales usines et des sièges sociaux des entreprises en Bourgogne », *Revue Géographique de l'Est*, 1984/1 (t. 2 : n° 1-2) : 113-124.

Châtel C., Moriconi-Ebrard F., « Les petites villes à la recherche de valeur ou de richesse ? », *Territoire en Mouvement* (en ligne), 2017 (n° 33).

Chatelain A., « Les caractères des densités urbaines », *L'information géographique*, 1946 (n° 4) : 159-161.

Chatelain A., « La ville française moyenne, à propos d'une étude récente de structure sociale et urbaine », *Revue de géographie de Lyon*, 1951/3 (vol. 26) : 351-354.

Chatelain A., « Géographie sociale des villes françaises en 1946 », *Géocarrefour*, 1956/2 (n° 31) : 119-127.

Chaze M., « Les petites villes : pôles commerciaux en déclin ou centralités d'avenir ? L'exemple du Centre-est de la France », *Territoire en Mouvement*, 2017 (n° 33).

Chevalier L., « Paris et le désert français : compte-rendu », *Population*, 1947 : 816-817.

Chouraqui J., « Medium-sized cities in decline in France: between urban shrinkage and city centre devitalisation », *Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning* (en ligne), 2021.

Chouraqui J., *La décroissance urbaine : Enjeux, clés d'analyse et action publique*, Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), 2018 : 69.

Chouraqui J., « Les réformes de l'État et la transformation des services publics : Des tendances internationales au local, quels effets pour les territoires ? », *Annales de géographie*, 2020/2 (n° 732) : 5-30.

Chouraqui J., Miot Y., Morel Journal C., Sara Pala V., « Fragilité de la centralité en contexte de décroissance urbaine. Le centre-ville comme problème à Châlons-en-Champagne. Dunkerque et Saint-Étienne » in Béal V., Cauchi-Duval N., Rousseau M. (dir.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Éditions du croquant, 2021 : 289-320.

Clair I., « Faire du terrain en féministe », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2016/3 (n° 213) : 66-83.

Clary D., « Conclusions », *Noroi*, 1996 (n° 171) : 705-708.

Claval P., « Ville moyenne » in Merlin P., Choay F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presses universitaires de France, Quadrige Dicos Poches, Paris, 2010 (1988), 880 p.

Clément P., Xydias N., *Vienne-sur-le-Rhône. La ville et les habitants. Situations et attitudes. Sociologie d'une cité française*, Armand Colin, Paris, 1955 : 280 p.

Cler-Garçon P., « Bourg-en-Bresse. Étude urbaine », *Géocarrefour*, 1933/3-4 (n° 9) : 161-224.

Clochey L., « Les jardins populaires de Grande-Synthe : les ambiguïtés d'une politique "alternative" ? » in Béal V., Cauchi-Duval N., Rousseau M. (dir.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Éditions du croquant, 2021 : 421-450.

Cobb R. W., Elder C. D., *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-building*, Jons Hopkins University Press, 1975 (1972) : 192.

Cohen A., « De la révolution nationale à l'Europe fédérale. Les métamorphoses de la troisième voie aux origines du mouvement fédéraliste français : La Fédération (1943-1948) », *Le Mouvement Social*, 2006 (n° 217) : 53-72.

Cohen A., *De Vichy à la Communauté européenne*, Presses universitaires de France, 2016 : 456.

Cohen É., « Expliquer Paris à la télévision : Pierre Sudreau et les problèmes de la construction (1958) », *Sociétés & Représentations*, 2004/1 (n° 17) : 117-127.

Cohen J., « Métropoles d'équilibre : un géographe face au Politique », *Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales* (en ligne), 2002.

Comby J., « Un nouvel aspect de la politique de la D.A.T.A.R. : les villes moyennes, pôles de développement et d'aménagement ? », *Noréis*, 1973 (n° 80) : 647-660.

Comby J., « Chronique de la Charente 1973. L'opération "Angoulême, ville moyenne pilote" : la fin d'une illusion ? », *Noréis*, 1974 (n° 83) : 497-504.

Commerçon N., « Croissance urbaine et gestion de l'espace : l'exemple de Chalon-sur-Saône et Mâcon, villes moyennes », *Hommes et Terres du Nord*, 1979/2 : 117-120.

Commerçon N., « Mobilité et mutations sociales en ville moyenne : essai méthodologique », *Revue de géographie de Lyon*, 1984 (vol. 59, n° 3) : 197-214.

Commerçon N., « Espace commercial et dynamique urbaine : l'exemple de Chalon-sur-Saône », *Géocarrefour*, 1985/1 (n° 60) : 27-55.

Commerçon N., *La dynamique du changement dans trois villes moyennes : Chalon-sur-Saône, Mâcon, Bourg-en-Bresse*, Thèse de doctorat, Université Lyon 2 (Lumière), 1987.

Commerçon N., *La dynamique du changement en ville moyenne : Chalon, Mâcon, Bourg*, Presses Universitaires de Lyon, 1988 : 578.

Commerçon N., « Villes moyennes et classes moyennes ou les limites de la mobilité sociale », *Revue de géographie de Lyon*, 1990/3 (vol. 65) : 213-220.

Commerçon N., « Les villes moyennes », *Noréis*, 1996 (n° 171) : 487-493.

Commerçon N., Goujon P. (dir.), *Villes moyennes. Espace, société, patrimoine*, Presses Universitaires de Lyon, 1997, 490 p.

Conan J., « Recension : Une ville moyenne française. Auxerre en 1950 », *Revue d'Histoire Économique et Sociale*, 1955/3 (vol. 30) : 317-318.

Conord F., « Tensions entre socialisme et communisme en Bourbonnais (1945-2002) », *Études Rurales*, 2004/3-4 (n° 171-172) : 115-124.

Conord F., « Le bassin de Montluçon-Commentry : Un bastion ouvrier face à la désindustrialisation » in Ollitrault S., Richard G. (dir.), *Les années Mitterrand : L'alternance et la première cohabitation vues des régions*, Presses universitaires de Rennes, Histoire, Rennes, 2018 : 275-286.

Coppola A., « A Cleveland model? Experiments in alternative urbanism in the Rustbelt », *Métropoles* (en ligne), 2014 (n° 15).

Coppolani J., « Les principales agglomérations françaises de 1962 à 1968. Leur croissance et leurs structures spatiales », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1969/4 (n° 40) : 379-388.

Cordobès S., « Une agence d'urbanisme de la France ? », *Tous Urbains*, 2017/3-4 (n° 19-20) : 22-43.

Cori B., Cortesi G., Costa M., Masi G., Spinelli G., Mautone M., Sbordon L., Salgaro S., « Circulation et fait urbain : l'exemple des villes moyennes italiennes », *L'Espace géographique*, 1988/3 (n° 17) : 199-209.

Cotten M., « La réforme territoriale : une réforme qui avance », *Gestion & Finances Publiques*, 2017/1 (n° 1) : 36-47.

Couchet M., *L'usine de la Société Française de Matériel Agricole et Industriel. Étude historique et architecturale des anciens ateliers thermiques*, Editions Ville de Vierzon, 2019 : 23.

Couderc P., « La désindustrialisation d'une ville moyenne : Montluçon (1960-1989) » (extrait de : La Terre et les Hommes), *Association des Publications de la Faculté des Lettres de Clermont*, Montluçon, 1990 : 141-155.

Couderc P., *La région urbaine de Montluçon-Commentry. Origines, structures, activités*, Presses universitaires de Clermont-Ferrand, 1971 : 111.

Couderc P., *Le rêve industriel de Montluçon (1842-2004)*, Cercle d'Archéologie de Montluçon et de sa Région, Montluçon, 2004 : 171.

Courcelle T., Fijalkow Y., Taulelle F. (dir.), *Services publics et territoires. Adaptations, innovations et réactions*, Presses universitaires de Rennes, 2017 : 253.

Courmont A., « Ce que l'open data fait à l'administration municipale. La fabrique de la politique métropolitaine de la donnée », *Réseaux*, 2019/6 (n° 218) : 77-103.

Courmont A., Le Galès P., *Gouverner la ville numérique*, Presses Universitaires de France, La vie des idées, 2019 : 108.

Courmont A., Vincent M., « Smart Cities : des politiques numériques faiblement politisées ? », *Métropolitiques* (en ligne), 2020.

Couzon I., « "Les espaces économiques" de François Perroux (1950). Organisation de l'espace et aménagement du territoire dans l'économie et la géographie française au milieu du XXème siècle », *Revue d'histoire des sciences sociales*, 2003 (n° 9) : 81-102.

Couzon I., « La place de la ville dans le discours des aménageurs du début des années 1920 à la fin des années 1960 », *Cybergeo : European Journal of Geography* (en ligne), 1997.

Croze M., « Un instrument d'étude des migrations intérieures : les migrations d'électeurs », *Population*, 1956/2 (vol. 11) : 235-260.

Crozet R., « Vierzon. Étude d'économie industrielle », *Annales de Géographie*, 1933 (t. 42, n° 239) : 489-499.

Cunningham-Sabot E., Fol S., « Shrinking Cities in France and Great Britain: A Silent Process? », in Pallagst K., Aber J., Audirac I., Cunningham-Sabot E., Fol S., Martinez-Fernandez C., Moraes S., Mulligan H., Vargas-Hernandez J., Wiechmann T., Wu T., Rich J., *The Future of Shrinking Cities*, Berkeley, University of California, 2007: 17-27.

Cunningham-Sabot E., Fol S., « "Déclin urbain" et Shrinking Cities : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine », *Annales de géographie*, 2010/4 (n° 674) : 359-383.

Cunningham-Sabot E., Fernandez Agueda B., « Del declive al decrecimiento urbano : un debate en construcción », *Anales de Geografía*, 2018/2 (n° 38) : 341-356.

Cunningham-Sabot E., *Villes en décroissance*, « Shrinking Cities », *Construction d'un objet international de recherche*, Habilitation à diriger des thèses, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2021 : 191.

Cupri H., « La "géographie politique" française : sens et (ré)incarnations disciplinaires (1800-1945) » in Argounes F. (dir.), *Géographie du politique*, Atlande, 2022 : 51-61.

Cusin F., « Qualités de la ville, attractivité et marketing urbain », *Constructif*, 2022/3 (n° 63) : 45-49.

D'Harcourt H., « Le lobby des maires », *Pouvoirs*, 2014/1 (n° 148) : 71-80.

DAFU, *Eléments de réflexion sur les villes moyennes*, Ministère de l'Équipement, 1972 : 75.

Damette F., Scheibling J., *Le territoire français – Permanences et mutations 3e édition revue et augmentée*, Hachette Supérieur, Carré géographie, Paris, 2011 : 270.

Darchen S., Tremblay D-G., « La thèse de la "classe créative" : son incidence sur l'analyse des facteurs d'attraction et de la compétitivité urbaine », *Revue Interventions Économiques*, 2008 (n° 37) (en ligne).

Dard O., « Jean-François Gravier : un aménageur dans le siècle » dans Dard O., Eck J-F. (dir.), *Aménageurs, territoires et entreprises en Europe du Nord-Ouest au second XXe siècle*, Centre régional universitaire lorrain d'histoire, Metz, 2010 : 17-39.

Daric J., « Quelques aspects généraux de l'évolution démographique aux Pays-Bas », *Population*, 1946/1(n° 3): 501-509.

DATAR, *Guide des villes moyennes*, document présenté par la DATAR, l'Association Bureaux-Provinces, Les Échos et le groupe des Banques Populaires, 1975 : 144.

Dauge Y., *Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés*, Rapport au Premier Ministre, 2016 : 50.

Davezies L., *L'Etat a toujours soutenu ses territoires*, Seuil, La République des idées, 2021 : 105.

Davezies L., *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, La République des idées, 2012 : 128.

De Roo P., *Livre Blanc. Villes moyennes, villes d'intermédiation. Pour une diversité des modèles de développement urbain*, DATAR, Paris, 2005 : 160.

De Roo P., « Les villes moyennes, charnières du territoire », *DLACT*, Note de travail, 2008 : 10.

De Roo P., « Les villes moyennes, des interfaces d'excellence », *Revue Urbanisme* (hors-série, n° 38), 2010 : 6.

De Roo P., « Les villes moyennes, des interfaces d'excellence », *Revue Urbanisme* (hors-série, n° 38), 2010 : 6.

De Roo P., « Les villes moyennes : Des charnières territoriales à conforter », *Revue Urbanisme* (n° 378), 2011 : 5.

De Roo P., Vanier M., « Disputations territoriales », *Multitudes*, 2022/1 (n° 86) : 178-180.

Delaplace M., « TGV, développement local et taille des villes : Une analyse en termes d'innovation de services », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2012/2 : 265-290.

Delasnerie C., « L'Économie et la Sociologie à l'Étude d'une Ville », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 1951 (vol. 10) : 149-157.

Delpech C., Navarre F., « Quels moyens financiers pour le bloc communal ? », *L'Économie politique*, 2020 (n° 85) : 8-22.

Delpirou A., « La couleur des gilets jaunes », *La vie des idées* (en ligne), 2018.

Delpirou A., « Enjeux et écueils de l'action publique dans les villes moyennes en déclin : une comparaison entre Bourges, Moulins et Nevers », *Géographie, Économie, Société*, 2019/1-2 (vol. 21) : 67-87.

Delpirou A., Warnant A., « La France périphérique un an après : un mythe aux pieds d'argile », *AOC : Analyses, Opinions, Critiques* (en ligne), 2019 : 13.

Demangeon A., « Nécrologie : Gravier (Gaston) », *Annales de géographie*, 1915 (n° 132) : 454-458.

Demazière C., « Le développement local dans les villes européennes. La difficile conciliation de l'économie et du spatial », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2000 (n° 86) : 57-65.

Demazière C., « Compétitivité et attractivité : "même combat" au niveau national et local ? » dans Frémond A., Allemand S., Heurgon É., *Aménagement du territoire : Changement de temps, changement d'espace*, Presses universitaires de Caen, 2008 : 113-117.

Demazière C., « Les villes moyennes face aux enjeux de cohésion territoriale, un éclairage décalé à partir de la région Centre », *Les Cahiers du Développement Social Urbain*, 2011/1 (n° 53) : 15-16.

Demazière C., « Pourquoi et comment analyser les villes moyennes ? Un potentiel pour la recherche urbaine », *Métropolitiques* (en ligne), 2014.

Demazière C., « Le traitement des petites et moyennes villes par les études urbaines », *Espaces et sociétés*, 2017/1 (n° 168-169) : 17-32.

Demazière C., Serrano J., Vye D., « Les villes petites et moyennes et leurs acteurs : regards de chercheurs », *Norois*, 2012/3 (n° 223) : 7-12.

Denord F., Zunigo X., « "Révolutionnairement vôtre". Économie marxiste, militantisme intellectuel et expertise politique chez Charles Bettelheim », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2005/3 (n° 158) : 8-29.

Depraz S., « L'exode urbain, un mythe », *AOC : Analyses, Opinions, Critiques* (en ligne), 2021.

Depraz S., *La France des marges : Géographie des espaces « autres »*, Armand Colin, Collection U, 2017 : 288.

Desage F., Guéranger D., *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, 2011 : 247.

Deshaies L., « Évolution de la pensée géographique dans la foulée des mutations de la géographie », *Cahiers de géographie du Québec*, 2010 (vol. 54, n° 151) : 49-75.

Desjardins X., Estèbe P., « La décentralisation : comment faire revivre le projet émancipateur ? », *Revue d'économie financière*, 2018/4 (n° 132) : 21-37.

Desjardins X., Estèbe P., *Villes petites et moyennes et aménagement territorial. Eclairages anglais, allemands et italiens sur le cas français*, Plan urbanisme construction architecture (PUCA), Réflexions en partage, 2019 : 126.

Desnoyers M., « Nérès-les-Bains (Allier), ville thermale gallo-romaine », *Revue archéologique du Centre de la France*, 1982/2 (n° 21) : 145-168

Desmarais R., « Considérations sur les notions de petite ville et de ville moyenne », *Cahier de géographie du Québec*, 1984 (vol. 28, n° 75) : 355-364.

Dessus G., Georges P., Weulersse J., *Matériaux pour une géographie volontaire de l'Industrie française*, Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques, Armand Colin, Paris, 1949 : 179.

Devienne S., « Les révolutions agricoles contemporaines en France » in Chouquer G., Maurel M.-C., *Les mutations récentes du foncier et des agricultures en Europe*, Presses universitaires de Franche-Comté, Besançon, 2018 : 25-52.

Di Méo G., « La métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques », *L'Information géographique*, 2010/3 (vol. 74) : 23-38.

Di Méo G., Guérit F. (dir.), *La ville moyenne dans sa région*, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, Pessac, 2019 : 218.

Di Méo G., Ruscassie M-P., « Pau, ville moyenne : déterminants socio-politiques d'un contrat d'aménagement », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1981 (t. 51, f. 4) : 403-429.

Di Méo G., Ruscassie M-P., « Pau, ville moyenne : déterminants socio-politiques d'un contrat d'aménagement », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1981 (t. 51, f. 4) : 403-429.

DIACT, *Les Villes moyennes françaises : enjeux et perspectives*, La Documentation française, Paris, 2007 : 64.

Diamond J., *Effondrement. Comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, Gallimard, NRF Essais, Paris : 880.

Dolez B., Laurent A., *Le vote des villes : Les élections municipales des 11 et 18 mars 2001*, Presses de Sciences Po, Chroniques électorales, 2002 : 360.

Doré G., « De nouveaux lieux de l'innovation en France à travers la mutualisation de services », *Revue Organisations & Territoires*, 2021 (n° 30) : 141-157.

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

Dormois R., Fol S., Mondain M., « L'impossible mise à l'agenda du problème des villes en décroissance en France ? » in Béal V., Cauchi-Duval N., Rousseau M. (dir.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Éditions du croquant, 2021 : 37-66.

Douay N., « La "smart city" comme nouvelle narration des politiques urbaines hongkongaises : Le cas du projet urbain de "knowloo east" », *Flux*, 2018/4, (n° 114) : 22-37.

Douay N., *Planifier à l'heure du numérique*, « Habilitation à diriger des recherches » soutenue à l'Université Paris-Sorbonne, 2016 : 179 p.

Douillet A.-C., Lefebvre R., *Sociologie politique du pouvoir local*, Armand Colin, Paris, 2017 : 272.

Dubeaux S., *Les utilisations intermédiaires des espaces vacants dans les villes en décroissance. Transferts et transférabilité entre l'Allemagne et la France*, Thèse de doctorat, Université Paris Sciences et Lettres, 2017 : 300.

Dubois R-E., « L'expansion de Vierzon », *Annales de Géographies*, 1966 (t. 75, n° 412) : 673-685.

Ducornet R., « Christophe Guilluy dans la presse : étude d'une controverse géographique », *Mémoire de Master 2 soutenu à l'Université de Reims Champagne-Ardenne*, 2016 : 93.

Dugot P., « Villes moyennes et polycentrisme dans le Sud-Ouest français. Une approche par le commerce de détail », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 2005 (t. 20) : 37-49.

Dupoirier E., Grunberg G., « Qui gouverne la France urbaine ? Les élections municipales dans les communes de plus de 9 000 habitants », *Revue française de science politique*, 1978/1 (n° 28) : 27-54.

Dupuy G., « Les nouvelles technologies de l'information et la gestion des villes », *Netcom : Réseaux, communication et territoires*, 1992 (vol. 6) : 433-439.

Durance P., « Genèse de la prospective territoriale », *Document de travail* (en ligne), 2007 : 18.

Duranton G., Puga D., « Nursery Cities: Urban Diversity, Process Innovation, and the Life Cycle of Products », *American Economic Review*, 2001 (vol. 91, n° 5) : 1454-1477.

Eckert D., Grossetti M., Martin-Brelot H., « La classe créative au secours des villes ? », *La vie des idées* (en ligne), 2012.

Édouard J.-C., « La place de la petite ville dans la recherche géographique en France : de la simple monographie au territoire témoin », *Annales de géographie*, 2012/1 (n° 683) : 25-42.

- El Kamal J., « Evreux. Les problèmes de croissance d'une ville moyenne », *Études Normandes*, 1975 (n° 284) : 1-44.
- Emmanuel X., Frémontier C., *La facture sociale*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, Paris, 2002 : 128.
- Epstein R., Kirszbaum T., « Territoires perdus versus territoires oubliés : les deux discours de la facture », *Urbanisme*, 2015/4 (n° 399) : 57-59.
- Epstein R., Maisetti N., *Gouverner par les labels : le label Métropole French Tech, Plan Urbanisme Construction Architecture* (PUCA), Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, Rapport final, 2016 : 176.
- Esparre S. (dir.), *Les villes moyennes françaises. Enjeux et perspectives*, DIACT, Collection Travaux, 2007 : 64.
- Esparre S. (dir.), *Les villes moyennes françaises. Enjeux et perspectives*, DIACT, Collection Travaux, 2007 : 64.
- Estèbe P., *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*, Presses Universitaires de France, La Ville en débat, 2008 : 80.
- Estèbe P., *L'égalité des territoires : Une passion française*, Presses Universitaires de France, La Ville en débat, 2015 : 96.
- Estèbe P., « Petites villes et villes moyennes : une leçon des choses », *Tous urbains*, 2018/1 (n° 21), : 30-35.
- Estèbe P., « Les trois âges de l'intercommunalité », *L'Observatoire*, 2019/2 (n° 54) : 21-23.
- Éveno B., « Pour démocratiser la décentralisation », *Le Débat*, 1981/9 (n° 16) : 16-27.
- Farrugia F., « "Un grand danger pèse sur la sociologie". Commentaire introductif au texte de Georges Gurvitch "Les cadres sociaux de la connaissance sociologique" », *SociologieS* (en ligne), 2010.
- Faure A., *Les temporalités politiques et urbanistiques du Grand Paris : bâti une métropole hors-norme*, Thèse de doctorat en géographie, EHESS, Paris, 2018.
- Febvre L., « Paris et le désert français : compte-rendu », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 1950/3 : 384-385.
- Felstiner W., Abel R., Austin S., « L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer », *Politix*, 1991/4 (n° 16) : 41-54.
- Fernández B. A., *Futurs urbains : la réversibilité du déclin urbain*, Thèse de doctorat, Université Polytechnique de Madrid, 2013 : 658.
- Fernández B. A., « Inscribir el declive en el tiempo. Detroit : auge y crisis de la ciudad industrial », *Anales de Geografía*, 2015/2 (vol. 34) : 65-96.

Fleurance S., « Premier rapport de la commission de la consommation et de la modernisation sociale du commissariat général du plan de modernisation d'équipement », *Population*, 1948/1 (n° 3) : 159-162.

Floch J.-M., Morel B., « Direction de la Diffusion et de l'Action régionale : Panorama des villes moyennes », *INSEE*, Document de travail, 2011/1 : 33.

Florentin D., « Des réseaux qui décroissent, des solidarités qui s'accroissent ? Baisse des consommations d'eau et d'énergie et nouveau contrat social et territorial », *Métropolitiques* (en ligne), 2017.

Florentin D., Fol S., Roth H., « La "Stadtschrumpfung" ou "rétrécissement urbain" en Allemagne : un champ de recherche émergent », *Cybergeog* (en ligne), 2009.

Florenty G., *Une capitale provinciale et sa population : Nevers au XVIII^e siècle*, Atelier nivernais d'Archives vivantes, Nevers, 1991 : 379.

Florida R., « The Economic Geography of Talent », *Annals of Association of American Geographers*, 2002 (vol. 92): 743-755.

Florida R., *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work*, Basic Books, 2002: 416.

Fol S., *Les villes petites et moyennes : territoires émergents de l'action publique*, Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines (POPSU), Les conférences du POPSU, Paris, 2020 : 43.

Fol S., Miot Y., « Des villes condamnées à la décroissance ? Mise à l'agenda de la décroissance urbaine et stratégies locales dans cinq villes de Champagne-Ardenne » in Béal V., Cauchi-Duval N., Rousseau M. (dir.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Éditions du croquant, 2021 : 97-128.

Foucault M., Gougou F., « Le bilan des élections municipales de 2014 : Une déroute historique de la gauche dans la France urbaine », *Revue politique et parlementaire*, 2014/2 : 23-28.

France Stratégie, « La revanche des villes moyennes, vraiment ? », *La note d'analyse*, 2022/1 (n° 107) : 20.

France Stratégie, « Les villes moyennes, un pilier durable de l'aménagement du territoire ? », *La note d'analyse*, 2022/1 (n° 107) : 20.

France Stratégie, *La revanche des villes moyennes, vraiment ?*, La note d'analyse, 2022 : 20.

France Stratégie, *Les villes moyennes, un pilier durable de l'aménagement du territoire ?*, La note d'analyse, 2022 : 20.

François-Poncet J., *L'exception territoriale : un atout pour la France*, Rapport d'information fait au nom de la délégation à l'aménagement du territoire, 2003 (n° 241) : 228.

Friedrichs J., « A Theory of Urban Decline: Economy, Demography and Political Elites », *Urban Studies*, 1993 (vol. 30, n° 6) : 907-917.

Garcia A., « Point de vue sur la politique de décentralisation industrielle : l'expérience marnaise », Travaux de l'Institut de Géographie de Reims, 1978 (n° 33-34) : 137-140.

Gardella F., Gardella É., « Avant-propos. Les sciences humaines au miroir de leurs publics », *Tracés*, 2009/9 : 5-18.

Garraud P., « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 1990 (vol. 40) : 17-41.

Garraud P., « Agenda/émergence » dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* [5^e édition], Presses de Science Po, Paris, 2019 : 54-61.

Gaudin J.-P., *Gouverner par contrat*, Presses de Sciences Po, Références, Paris, 2007 : 280.

Gaudin S., *Villes moyennes et rénovation urbaine : discours et actions d'une transaction spatiale. Exemples pris en Bretagne*, Thèse de doctorat, Université Rennes 2 : 857.

Gaussier N., « Hystérèse de l'emploi dans les services aux entreprises des villes moyennes françaises, 1993-2005 » in Pouyanne G. (dir.), *Un renouveau des villes moyennes par les services aux entreprises ?*, Recherche menée pour le PUCA et le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, 2008 : 87-110.

Genieys W., Hassenteufel P., « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2012/2 (vol. 1) : 89-115.

Genty M., « Brive-la-Gaillarde, ville moyenne dynamique ? », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1974/3 (n° 45) : 271-295.

George P., *Précis de géographie urbaine*, Presses Universitaires de France, Paris, 1961 : 282.

George P., « Pour une étude systématique des petites villes », *Annales de géographie*, 1962 (n° 424) : 743-747.

George P., « Métropoles d'équilibre », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1967/2 (n° 38) : 105-111.

George P., *Dictionnaire de la géographie*, Presses universitaires de France, Paris, 1970 : 448.

George P., « Plaidoyer pour les villes moyennes : J. Lajugie, Les Villes moyennes (compte-rendu) », *Annales de géographie*, 1975 (n° 465) : 614-615.

Georges C., Reynaud A., « La petite ville, moindre mal de l'urbanisation ou ultime espoir d'une France ruraliste ? », *Espace géographique*, 1972/1 (n° 2) : 139-141.

George P., Commerçon N. (dir.), *Villes en transition*, Anthropos, Paris, 1999 : 221.

Giband D., Lefèbre A-M., « Les « nouveaux maîtres du Sud » ? Déclin des systèmes géopolitiques et recompositions du paysage électoral à Béziers et Perpignan », *Hérodote*, 2014/3 (n° 154) : 107-119.

Gilbert G., « Les deux réformes de la taxe professionnelle. Complémentarité ou concurrence ? », *Annuaire des collectivités locales*, 2000 (t. 20) : 83-90.

Gilbert G., Guengant A., « Évaluation de la performance perpétuatrice des concours financiers de l'État aux communes », *Économie et Statistique*, 2004 (n° 373) : 81-108.

Gilbert G., Guengant A., Tavéra C., « Les collectivités locales peuvent-elles restaurer leur capacité de financement ? Les enseignements du modèle macroéconomique APUL », *Économie & Prévision*, 2009/3 (n° 189) : 21-39.

Gilli F. (2015), « Les territoires de l'innovation... ne sont pas ceux qu'on croit », *l'Économie politique*, 2015 (n° 68) : 20-35.

Gintrac C., Mekdjian S., « Le peuple et la « France périphérique » : la géographie au service d'une version culturaliste et essentialisée des classes populaires », *Espaces et sociétés*, 2014/1 (n° 156-157) : 233-239.

Girard N., « La région : une notion géographique ? », *Ethnologie Française*, 2004/1 (vol. 34) : 107-112.

Girard V., « Les votes à droite en périurbain : « frustrations sociales » des ménages modestes ou recompositions des classes populaires ? », *Métropolitiques* (en ligne), 2012.

Giuly É., « Décentralisation : la réforme fondamentale du premier septennat de François Mitterrand » dans *Pierre Mauroy ou la passion de la décentralisation*, Institut Pierre Mauroy, 2015 : 19-26.

Gohier J., « Portrait-robot », *Urbanisme*, 1973 (n° 136) : 20-24.

Goldberg P., *Pour un humanisme en partage*, Édition SNEM, Limoges, 2006 : 76.

Goldberg P., *Ah, je suis bien votre pareil*, Édition SNEM, Limoges, 2007 : 254.

Gourdon P., Bretagnolle A., Guérois M., Pavard A., « Des petites villes davantage touchées par la décroissance ? Comparaison des trajectoires démographiques à l'échelle européenne (1961-2011) », *Belgeo*, 2019/3 (en ligne) : 29.

Gourgues G., Lebrou V., Sainty J., « L'essor des listes participatives. Autour de la campagne des élections municipales 2020 », *La vie des idées* (en ligne), 2020.

Grafmeyer Y., « La sociologie urbaine dans le contexte français », *SociologieS* (en ligne), 2012.

Gravier J-F., *Paris et le désert français*, Le Portulan, L'Homme et la Cité, Paris, 1947 : 414.

Gravier J-F., *Décentralisation et progrès technique*, Le Portulan, Paris, 1954 : 405.

Gravier J-F., *Paris et le désert français*, Flammarion, Paris, 1972 : 284.

Gravier J-F., *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion, 1958 : 317.

Gravier J-F., *L'Espace vital : du paradis terrestre à l'aménagement du territoire*, Flammarion, Paris, 1984 : 344.

Greenfield A., *Against the smart city*, Do projects: 1.3 édition, 2013: 147.

Grefe X., *La décentralisation*, La Découverte, Repères, 2005 : 128.

Grenier R., « La population non originaire des territoires d'outre-mer français. L'expansion métropolitaine en Afrique Noire », *Économie et Statistique*, 1957/3 (n° 12) : 334-340.

Gribat N., « Overcoming Decline Through Graffiti ? The Case of the Open Space Gallery in Halle (Saale) », *Métropolitiques* (en ligne), 2017.

Grunberg G., Dupoirier E., Roy B., « L'évolution électorale de la France urbaine (1971-1983) », *Revue française de science politique*, 1985/1 (vol. 35) : 46-71.

GRVM, *Aménagement et pratiques urbaines : Rêves et réalités de la ville moyenne*, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Bordeaux, 1982 : 160.

Guéranger D., « L'intercommunalité, créature de l'État : Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, 2008/4 (vol. 58) : 595-616.

Guéranger D., Mathieu-Fritz A., « Smart city at work. Intermédiation sociotechnique et "souveraineté de la donnée" dans une administration locale », *Réseaux*, 2019/6 (n° 218) : 41-75.

Guéaut É., « Mobiliser ses capitaux d'un espace à l'autre. Le retour qualifié dans les villes moyennes », *Espaces et sociétés*, 2017/1 (n° 168-169) : 51-68.

Guéaut É., « Quand les sociabilités numériques consolident les frontières sociales : Enquête sur le "milieu culturel" d'une ville moyenne », *Sociologie*, 2017/1 (vol. 8) : 39-56.

Guéaut É., *Ascension et fragilisation d'une petite bourgeoisie culturelle. Une enquête ethnographique dans une ville moyenne en déclin*, Thèse de doctorat, Paris Descartes, Paris, 2018 : 519.

Guéaut É., « "Envahis par les cas soc". Une petite bourgeoisie culturelle dans une ville moyenne en déclin » in Béal V., Cauchi-Duval N., Rousseau M. (dir.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Éditions du croquant, 2021 : 421-450.

Guéaut É., Warnant A., « Crise du socialisme municipal, déclin urbain et réforme de l'Etat : Nevers 1971-2020 », *Métropolitique* (en ligne), 2020.

Guéaut É., Piguet V., « Le déclin urbain comme question sociale. Une analyse des dynamiques des villes moyennes », *Espaces et sociétés*, 2022 (à paraître).

Guéaut É., Warnant A., « À Nevers, la fin d'un ancrage à gauche ? », *Métropolitiques* (en ligne), 2022.

Guéaut É., Warnant A., « Municipal socialism and the impact of urban decay. The case of Nevers, a mid-sized town in central France (1971-2020) », *French Politics*, 2023/2 (vol. 22).

Guermond Y., Saint-Julien T., Cicile P., Bonerandi-Richard E., *Territoire et aménagement. Atlas de France vol. 14*, La Documentation française, 2001 : 146.

Guérois M., Paulus F., « Commune centre, agglomération, aire urbaine : quelle pertinence pour l'étude des villes ? », *Cybergeo* (en ligne), 2002.

Guichard O., *Aménager la France. Inventaire de l'avenir*, Robert Laffont, Paris, 1965 : 246.

Guigou J.-L., « Une égo-histoire de la DATAR » dans Frémond A., Allemand S., Heurgon É., *Aménagement du territoire : Changement de temps, changement d'espace*, Presses universitaires de Caen, 2008 : 77-87.

Guillaume R., « Des systèmes productifs locaux aux pôles de compétitivité : approches conceptuelles et figures territoriales du développement », *Géographie, économie, société*, 2008/3 (vol. 10) : 295-39.

Guilluy C., *Atlas des fractures françaises. Les fractures françaises dans la recomposition sociale et territoriale*, Harmattan, Logiques sociales, Paris, 2000 : 178.

Guilluy C., *Fracture Française*, Flammarion, Champs Essais, Paris, 2013 (2010) : 186.

Guilluy C., *La France périphérique, Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, Paris, 2014 : 185.

Guilluy C., *Le Crépuscule de la France d'en Haut*, Flammarion, Essai, Paris, 2016 : 272.

Guilluy C., *No Society : La fin de la classe moyenne occidentale*, Flammarion, Paris, 2018 : 241.

Guilluy C., Noyé C., *Atlas des nouvelles fractures sociales en France : Les classes moyennes oubliées et précarisées*, Autrement, Atlas/Monde, Paris, 2006 (2004) : 72.

Gurvitch G., « Mon itinéraire intellectuel ou l'exclu de la horde », *L'Homme et la Société*, 1966 (n° 1) : 3-12.

Gusfield J., *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Économica, Études Sociologiques, Paris, 2009 (1981) : 354.

Gusfield Joseph R. (1989), « Constructing the Ownership of Social Problems: Fun and Profit in the Welfare State », *Social Problems*, 36, p. 431-441.

Gutwirth J., « Jalons pour l'anthropologie urbaine », *Revue française d'anthropologie*, 1982/4 (n° 22) : 5-23.

Haartsen T., Venhorst V., « Planning for decline: Anticipating on population decline in the netherlands », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 2010/2 (vol. 101): 218-227.

Hackworth J., « Urban Decline Is Not Natural », *Métropolitiques* (en ligne), 2017.

Haëntjens J., *Smart city, ville intelligente : quels modèles pour demain ?*, La documentation Française, 2021 : 147.

Halbert L., *L'avantage métropolitain*, Presses Universitaires de France, La ville en débat, Paris, 2014 : 141.

Hall D. T., « A theoretical model of career subidentity development in organizational settings », *Organizational Behavior & Human Performance*, 1971/1 (vol. 6): 50-76.

Harroud T., Rousseau M., « Du "Maroc inutile" au Maroc en déclin. La décroissance territoriale et son traitement politique dans un pays du Sud », in Béal V., Cauchi-Duval N., Rousseau M. (dir.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Éditions du croquant, 2021: 253-288.

Hartt M., Warkentin J., « The development and revitalisation of shrinking cities: a twin city comparison », *The Town Planning Review*, 2017/1 (vol. 88): 29-41.

Harvey C. E., « Robert S. Lynd, John D. Rockefeller, Jr., and Middletown », *Indiana Magazine of History*, 1983/4 (vol. 79): 330-354.

Harvey D., « From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of governance in late capitalism », *Geografiska Annaler*, 1989 (vol. 71): 3-17.

Harvey D., « L'urbanisation du capital », *Actuel Marx*, 2004/1 (n° 35) : 41-70.

Hassenteufel P., « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 2010/1 (n° 157) : 50-58.

Hassenteufel P., *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Collection U, Paris, 2021 : 320.

Häußermann H., « From the Socialist to the Capitalist City. Experiences from Germany » in Andrusz G., Harloe M., Szeleni I. (dir.), *Cities after Socialism*, Blackwell, 1998: 214-231.

Häußermann H., Siebel W., « Die Schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie », *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1988 (vol. 29): 78-94.

Hautreux J. Rochefort M., *La Fonction régionale dans l'armature urbaine française*, Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité, 1964 : 94.

Hautreux J., Lecourt R., Rochefort M., *Le niveau supérieur de l'armature urbaine française. Essai de classement hiérarchique des principales villes*, Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, Commission de l'Équipement urbain, 1963 : 53.

Hautreux J., Rochefort M., « Physionomie générale de l'armature urbaine française », *Annales de géographie*, 1965 (n° 406) : 660-677.

Healy A., « Durer pour agir ou agir pour durer ? Le rapport au temps de deux élus lyonnais investis dans la définition de l'action économique intercommunale », *Pôle Sud*, 2006/2 (n° 25) : 55-70.

Heilbron J., « Pionniers par défaut ? Les débuts de la recherche au Centre d'études sociologiques (1946-1960) », *Revue française de sociologie*, 1991/3 (n° 32) : 365-379.

Henriot C., « La politique de la ville intelligente en Chine : ancrage local d'un modèle urbain globalisé », *Flux*, 2018 (n° 114) : 71-85.

Hertzog R., Siat G., « L'accompagnement financier de la nouvelle intercommunalité », *Annuaire des collectivités locales*, 2000 (t. 20) : 91-106.

Hilgartner S., Bosk C., « The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model », *American Journal of Sociology*, 1988/1 (n° 94): 53-76.

Holcomb B., Beauregard R. A., *Revitalizing cities*, Association of American Geographers, 1980: 84.

Hollander J. B., Pallagst K., Schwarz T., Franck J. P., « Planning shrinking cities », *Progress in Planning*, 2009/4 (vol. 72): 223-232.

Houiller-Guibert C.-É., « L'attractivité comme objectif stratégique des collectivités locales », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2019/1 : 153-175.

Hoyt H., *The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities*, Nabu Press, 2010 (1939): 198.

Humbert-Buisson J., *Montluçon 1800-1900. Petites chroniques de la vie quotidienne au XIX^{ème} siècle*, Autoédition, Lavault-Sainte-Anne, 2008 : 289.

Huret R., « Le local sous l'œil des sciences sociales », *Transatlantica* (en ligne), 2006 (n° 1).

Idrac M., « Les problèmes de développement de Montauban », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1973/4 (n° 44) : 397-414.

Igo S. E., « From Main Street to Mainstream: Middletown, Muncie, and "Typical America" », *Indiana Magazine of History*, 2005/3 (vol. 101): 239-266.

Jacquot S., « Approche séquentielle » dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* [5^e édition], Presses de Science Po, Paris, 2019 : 81-87.

Janin E., *Histoire de Montluçon (d'après des documents inédits)*, Lechevallier, 1904 : 606.

Jeanneau J., « Le processus de déconcentration urbaine : l'exemple d'Angers », *Norois*, 1974 : 427-441.

Jeanneau J., « Cholet et Saumur : Deux politiques d'aménagement du centre en ville moyenne », *Norois*, 1978 : 87-102.

Jeannot G., Maghin V., « La ville intelligente, de l'administration à la gouvernance. La difficile intégration des données des usagers par une métropole », *Réseaux*, 2019/6 (n° 218) : 105-142.

Jebeili C., « La réforme de l'intercommunalité », *Pour*, 2011/2-3 (n° 209-2010) : 49-63.

Jones C. O., *An introduction to the Study of Public Policy*, Duxbury Press, Belmont, 1970: 276.

Juillard É., « L'urbanisation des campagnes en Europe occidentale », *Études rurales*, 1961 (n° 1) : 18-33.

Juillard É., Rochefort M., « Excursion annuelle de 1955 », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 1955 (n° 253-254) : 202-205.

Kayser B., « Economie et mobilité de la population dans les villages péri-urbains de la Côte d'Azur », *Revue d'économie*, 1960/3 (n° 11) : 380-394.

Kayser B., « L'évolution démographique des petites villes (1936-1954) », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1960/4 (n° 31) : 459-463.

Kayser B., « L'espace non-métropolisé du territoire français », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1969 (t. 40) : 371-378.

Kayser B., « Les petites villes françaises », *Revue de Géographie Alpine*, 1972/2 (n° 60) : 269-284.

Kayser B., « Problèmes de recherche posés par la croissance des petites villes », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, 1972 (n° 400) : 269-273.

Kayser B., « Villes moyennes », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1973/4 (n° 44) : 341-344.

Kayser B., « Croissance et avenir des villes moyennes françaises », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1973 (t. 44, f. 4) : 345-364.

Kayser B., *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*, Armand Colin, Paris, 1997 (1989) : 316.

Kinder K., « DIY Urbanism in Shrinking Cities: Or, What Neighbors Are Left with When Markets Withdraw and Governments Contract », *Métropolitiques* (en ligne), 2017.

Kingdon J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, TBS The Book Service Ltd, Colchester, 1984: 250.

Koebel M., « Les élections municipales sont-elles politiques ? Enjeux locaux, enjeux nationaux », *Savoir/Agir*, 2008/1 (n° 3) : 103-108.

Kohler R. E., *Inside Science. Stories from the Field in Human and Animal Science*, University of Chicago Press, Chicago, 2019: 264.

Kuhn T. S., *La Structure des révolutions scientifiques*, Champs, Sciences, 2008 (1983) : 288.

Labasse J., *L'organisation de l'espace. Éléments de géographie volontaire*, Hermann, Paris, 1966 : 606.

Labroille J.-P., « La zone d'influence d'Agen », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1973/4 (n° 44) : 461-484.

Labrousse G., Lévy R., « Pourquoi rester en "ville moyenne" ? Le cas d'entreprise agroalimentaire d'Occitanie », *Economie rurale*, 2019/2 (n° 368) : 35-54.

Lacombe C., « Le tournant de la rigueur (1982-1983) » dans Gueniffey P., Lorrain F.-G. (dir.), *Les grandes décisions de l'histoire de France*, Perrin, Paris 2018 : 365-383.

Lacoste Y., *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*, La Découverte, Paris, 2014 (1976) : 248.

Lacour C., « Hommage au Doyen Joseph Lajugie », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2004/5 : 641-642.

Lacour C., « L'intérêt central des villes moyennes » in Pouyanne G. (dir.), *Un renouveau des villes moyennes par les services aux entreprises ?*, Recherche menée pour le PUCA et le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, 2008 : 11-36.

Lagroye J., « Mabileau (Albert), Sorbets (Claude), dir., Gouverner les villes moyennes, Paris, Pedone, 1989 [note critique] », *Politix*, 1989 (n° 7) : 160-161.

Laguërenne H. (de), « Une page d'histoire régionale. Pourquoi Montluçon n'est pas chef-lieu de département », *Louis Grégoire / Prot et Dechet*, Montluçon, 1919 : 56.

Lajugie J., *Les villes moyennes*, Editions Cujas, Paris, 1974 : 216.

Lajugie J., *Les villes moyennes*, Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental, 1973.

- Lamarre C., « La ville moyenne : naissance d'un concept » in Commerçon N., Goujon P. (dir.), *Villes moyennes. Espace, société, patrimoine*, Presses Universitaires de Lyon, 1997 : 35-45.
- Larpent G., *Histoire de Vierzon*, Geste, Beau-Livre, 2021 : 240.
- Laterrasse J., « De la ville machine à la ville citoyenne : le lent cheminement des réseaux », *Sociologie du travail*, 1995 (n° 2) : 177-198.
- Laude C., Dofny J., Jamous H., « Le Centre d'études sociologiques », *Revue française de sociologie*, 1960/1 (n° 1) : 93-97.
- Laurent D., « Les villes du Bourbonnais et leur hinterland à la fin du Moyen Âge », *Actes des congrès nationaux des sociétés historiques et scientifiques*, 2012 /7 (n° 135) : 29-39.
- Le Bart C., « Sur l'intervention économique des communes », *Politix*, 1989 (n° 7-8) : 104-107.
- Le Bart C., *La rhétorique du maire entrepreneur*, Pedone, Centre d'étude et de recherche sur la vie locale, 1992 (n° 13) : 192.
- Le Bart C., « Marketing territorial » dans Cole A., Guignier S., Pasquier R. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po., Paris, 2020 : 344-349.
- Le Borgne S., Warnant A., « L'aménagement du territoire à l'épreuve de la décroissance », pp. 237-239 in Cordobès S., Desjardins X., Vanier M. (dir.), *Repenser l'aménagement du territoire : Colloque de Cerisy*, Berger Levrault, 2020 : 341.
- Le Bras H., Fink P., Hennicke M., Tiemann H., Warnant A., *Les inégalités socio-spatiales en France et en Allemagne*, Fondation Jean-Jaurès Éditions, 2020 : 99.
- Le Fillatre F., « La puissance économique des grandes agglomérations françaises », *Études et conjoncture*, 1964 (n° 1) : 3-40.
- Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995/1 (n° 45) : 57-95.
- Le Gand P., « Crise financière et ressources des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 2012/4 (n° 144) : 943-951.
- Le Lannou M., « Préface » in Commerçon N., *La dynamique du changement en ville moyenne : Chalon, Mâcon, Bourg*, Presses Universitaires de Lyon, 1988 : 5-15.
- Le Lidec P., « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État. Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques », *Revue française de science politique*, 2020/1 (vol. 70) : 75-100.
- Le Nadant A.-L., Marinos C., « Espaces de coworking et fablabs des villes petites et moyennes : un rôle de middleground ? », *Innovations*, 2020/1 (n° 61) : 41-66.
- Le Saout R., « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2001 (n° 140) : 73-79.
- Le Saout R., « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, 2000/3 (n° 50) : 439-461.

Lebreton, C., *Les territoires numériques de la France de demain*, Rapport à la ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement, 2013 : 179.

Lechat F., *Nevers pas à pas*, Editions Clerc, 1983 : 345

Leducq D., Demazière C., Coquel A., « Diffusion régionale et intégration urbaine des espaces de coworking. Les spécificités d'une région française faiblement métropolisée », *Géographie, économie, société*, 2019 (vol. 21) :145-169.

Lefebvre R., « Qu'est le socialisme municipal devenu ? Politisation, dépolitisation, neutralisation de la question municipale au Parti socialiste (des années 1970 à nos jours) » dans Le Bart C., Pasquier R., Arnaud L., *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses universitaires de Rennes, Respublica, 2007 : 51-79.

Lefebvre R., « "Politiste et socialiste". Une politique d'enquête au PS », *Revue internationale de politique comparée*, 2010/4 (vol. 17) : 127-139.

Lefebvre R., « De "changer la ville" aux villes "attractives" », *Place Publique*, 2011/6 (n° 14) : 55-63.

Lefebvre R., « Les élections municipales de 1977 et la nationalisation de la vie politique local » in Boisdron M., Catala M. (dir.), *Les élections municipales de 1977*, Presses universitaires de Rennes, Histoire, Rennes, 2020 : 49-60.

Lefebvre R., « Municipales 2020 : les partis politiques, invisibles et omniprésents », *La vie des idées* (en ligne), 2020.

Léger J.-F., « Décroître pour rebondir : le déclassement des villes moyennes, une opportunité pour repenser la ville », *Populations vulnérables* (en ligne), 2019/5.

Léger J.-F., « L'évolution sociodémographique des villes moyennes de 1968 à 2006 », *Espace, populations et sociétés*, 2011/3 : 557-576.

Léger J.-F., « Les villes moyennes en perdition ? », *Population & Avenir*, 2012/1 : 4-8.

Leguai A., Charrier J.-B. (dir.), *Histoire du Nivernais*, Editions universitaire de Dijon, 1999 : 444.

Léo P.-Y., Philippe J., Monnoyer M.-C., « Quelle place pour les villes moyennes dans une économie tertiaire ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2012/2 : 150-171.

Léo P.-Y., Philippe J., *Villes moyennes et services aux entreprises : enjeux et stratégies*, Harmattan, Paris, 2011 : 254.

Leroy M., « Les contrats de plan État-Régions en France : quelles leçons pour le développement des territoires », *Gestion & Finances Publiques*, 2017/6 (n° 6) : 13-24.

Letourneau H., « L'industrie de la porcelaine en Berry et régions voisines. Essai de géographie historique », *Noroirs*, 1995 (n° 167) : 535-548.

Letourneau H., *L'industrie du machinisme agricole à Vierzon*, Librairie édition Guénégaud, Paris, 2003.

Lévêque S., Taiclet A.-F., *À la conquête des villes. Sociologie politique des élections municipales de 2014*, Presses universitaires du Septentrion, Espaces Politiques, Villeneuve d'Ascq, 2018 : 326.

Lévy J., Lussault M., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Divers, Paris, 2013 (2003) : 1126.

Lévy J., Fauchille J.-N., Povóas A., *Théorie de la justice spatiale : Géographie du juste et de l'injuste*, Odile Jacob, Paris, 2018 : 338.

Lévy J., *Géographie du politique*, Odile Jacob, Paris, 2022 : 304.

Lévy J.-P., « L'urbanisation et le problème du centre dans une ville moyenne de la Mégalopolis : Lancaster, Pennsylvanie », *Annales de géographie*, 1973 (n° 449) : 42-64.

Lévy J.-P., « La croissance d'une ville tertiaire : Auch », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1973/4 (n° 44) : 429-444.

Lévy J.-P., « Le centre des villes moyennes de Midi-Pyrénées », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1975/2 (n° 46) : 207-210.

Lévy J.-P., Poinard M., « Dynamique de l'emploi tertiaire dans les villes de Midi-Pyrénées », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1973/4 (n° 44) : 365-382.

Lévy J.-P., Poinard M., *Le Rôle du secteur tertiaire dans l'évolution des villes moyennes de Midi-Pyrénées*, Centre interdisciplinaire d'études urbaines, 1973 : 12.

Lévy-Waitz P., *Mission Coworking : Territoires, Travail Numériques. Faire ensemble pour mieux vivre ensemble*, Fondation Travailler autrement, 2018 : 264.

Liefooghe C., « Créer des tiers-lieux en ville petite et moyenne : imaginaires collectifs et fabrique des politiques publiques », pp. 93-103 in Krauss, G., Tremblay, D.-G. (dir.), *Tiers-lieux. Travailler et entreprendre sur les territoires : espaces de coworkings, fablabs, hacklabs...*, Presses Universitaires de Rennes et Presses Universitaires du Québec, 2019 : 212.

Liefooghe C., « Économie créative et développement des territoires : Enjeux et perspectives de recherche », *Innovations*, 2010 (n° 31) : 181-197.

Lloyd Warner W., *Yankee City*, Yale University Press, New Haven, 1963: 432.

Lugan J.-C., Poinard M., « Les orientations d'une petite capitale régionale : Rodez », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1973/4 (n° 44) : 415-428.

Luxembourg C., « Les villes moyennes françaises face à la désindustrialisation : les cas de Gennevilliers et du Creusot », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 2011/2 (n° 88) : 125-136.

Lynch K., *Rural-Urban Interaction in the Developing World*, Routledge, 2005: 209.

Lynd R. S., Lynd H., *Middletown: A Study in Contemporary American Culture*, Harcourt, Brace and Company, Rahway, 1929: 584.

Lynd R. S., Lynd H., *Middletown in Transition: A Study in Cultural Conflicts*, Mariner Books, 1937: 624 p.

Mabileau A., Sorbets C. (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Pedone, Centre d'étude et de recherche sur la vie locale, Paris, 1989 : 188.

Macron E., *Révolution*, XO, Paris, 2016 : 270.

Madden K., Pujol M., Seiz J., *A Bibliography of Female Economic Thought up to 1940*, Routledge Studies in the History of Economics, 2004: 560.

Madoré F., « La petite ville française au défi de l'enfermement résidentiel », *Noréis*, 2012/2 (n° 223) : 43-62.

Madoré F., « La place des étudiants dans les petites et moyennes villes », *Agora débats/jeunesses*, 2001 (n° 24) : 139-154.

Marcel J-C., « George Gurvitch : les raisons d'un succès », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 2001/1 (n° 110) : 97-119.

March Chorda I., Yagüe Perales R., « Les effets de territoire et de taille dans la performance industrielle : une application empirique à travers un modèle d'évaluation de la performance », *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, 2005/1 : 57-81.

Marchand B., « La haine de la ville : "Paris et le désert français" de Jean-François Gravier », *L'information géographique*, 2001/3 (vol. 65) : 234-253.

Marchand B., « Le graviérisme aujourd'hui » in Cavin J.-S., Marchand B., *Antiurbain : Origines et conséquences de l'urbaphobie*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2008 : 203-216.

Marchand B., *Les ennemies de Paris. La haine de la grande ville des Lumières à nos jours*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2009 : 387.

Marcon A. (an.), *Mission prospective sur la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes*, Ministère de la Cohésion des territoires, 2018 : 114.

Marconis R., « La Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest de 1930 au début des années 1970 », *Géocarrefour* (en ligne), 2011/3-4 (vol. 86).

Maresca B., « Les villes moyennes peuvent devenir plus attractives », *CREDOC : Consommation & modes de vie*, 1998/6 (n° 131).

Marinos, C. (2019), « Action publique locale et espaces collaboratifs de travail : Le cas des villes petites et moyennes » in Krauss, G., Tremblay, D.-G. (dir.), *Tiers-lieux. Travailler et entreprendre sur les territoires : espaces de coworkings, fablabs, hacklabs...*, Presses Universitaires de Rennes et Presses Universitaires du Québec : 79-92.

Markou E., « Gravier, Jean-François (1915-2005). Engagement et savoir universitaire, matériel pour la construction d'une carrière d'expert », *Cahiers d'histoire du CNAM*, 2020 (vol. 13) : 161-186.

Markou E., *La décentralisation industrielle en France dans le premier XXe siècle : du mot d'ordre réformateur à l'aménagement du territoire*, Thèse de doctorat, EHESS, Paris, 2020.

Markussen A. R., *Profit cycles, oligopoly, and regional development*, The MIT Press, Cambridge, 1985: 376.

Martinez-Fernandez C., Audirac I., Fol S., Cunningham-Sabot E., « Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012/2 (vol. 36) : 213-225.

- Martin-Place V., « La construction des politiques contractuelles d'environnement », *Ecologie & Politique*, 2002/3 (n° 26) : 133-147.
- Massardier G., « Aménagement du territoire », dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* [5^e édition], Presses de Science Po, Paris, 2019 : 39-45.
- Matteaccioli A., *Philippe Aydalot, pionnier de l'économie territoriale*, Harmattan, 2004 : 413.
- Mazé J., Pihet C., « Élections municipales et pouvoir politique local. L'exemple d'Angers », *Norois*, 1997 (n° 175) : 495-505.
- Mendras H., *La Seconde Révolution française 1965-1984*, Folio Essais, Paris 2006 (1994) : 456.
- Merlin P., *L'exode urbain. De la ville à la campagne*, La Documentation française, 2009 : 176.
- Michel M., « Ville moyenne, ville-moyen », *Annales de Géographie*, 1977 (vol. 11, n° 478) : 641-685.
- Michel M., « Développement des villes moyennes. Chartres, Dreux, Evreux : Tome 1 », *Éditions de la Sorbonne*, Géographie, Paris, 1984 : 839.
- Michel M. « Les politiques urbanistiques dans une ville moyenne : Chartres. Contraintes, logiques, résultats », *Annales de géographie*, 1988 (n° 544) : 716-731.
- Michel M., « Développement des villes moyennes. Chartres, Dreux, Evreux : Tome 2 », *Éditions de la Sorbonne*, Géographie, Paris, 1984 : 585.
- Michel M., « Ville moyenne, ville-moyen », *Annales de géographie*, 1977 (n° 478) : 641-685.
- Michel M., *Le développement des villes moyennes. Chartres, Dreux, Évreux*, Éditions de la Sorbonne, Paris, 1984 : 839.
- Miot Y., « Le rôle du facteur démographique dans les processus de décroissance urbaine. Le cas de trois villes de tradition industrielle françaises », *Espace, Population, Sociétés* (en ligne), 2015/3.
- Miot Y., *Face à la décroissance urbaine, l'attractivité résidentielle ? Le cas des villes de tradition industrielle de Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne*, Thèse de doctorat, Université Lille I, Lille, 2012 : 442.
- Miot Y., Rousseau M., « Décroître pour survivre ? Démolitions et transitions énergétique à Vitry-le-François », *Métropolitiques* (en ligne), 2017.
- Miquet J., « Les Mutuelles d'assurances à Niort : étude d'une activité du secteur tertiaire dans une ville moyenne française », *Norois*, 1967 (n° 54) : 284-289.
- Mirabaud P., « De la DATAR à la DIACT : approfondissement et transformation de l'aménagement du territoire » dans Frémond A., Allemand S., Heurgon É., *Aménagement du territoire : Changement de temps, changement d'espace*, Presses universitaires de Caen, 2008 : 89-95.
- Mischi J., *Le parti des communistes. Histoire du Parti communiste français de 1920 à nos jours*, Hors d'attente, Paris, 2020 : 720.

- Molotch H., « The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place », *American Journal of Sociology*, 1976/2 (n° 82): 309-332.
- Mols R. P., Sutter J., « L'accroissement de la population de la France selon les régions et l'importance des agglomérations », *Population*, 1963/2 (n° 18) : 263-304.
- Monod J., *Transformation d'un pays. Pour une géographie de la liberté*, Fayard, 1974 : 186.
- Montusès E., *Histoire de Montluçon*, Histoire locale, 2008 : 142.
- Moquay P., *Coopération intercommunale et société locale*, Harmattan, Logiques Politiques, Paris, 1998 : 304.
- Morel Journal C., Sara Pala V., « La décroissance urbaine comme opportunité de (re)faire la ville avec et pour les habitants ? Expériences stéphanoises » in Béal V., Cauchi-Duval N., Rousseau M. (dir.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Éditions du croquant, 2021 : 323-352.
- Morel Journal C., Sara Pala V., « La ville en décroissance, laboratoire du droit à la ville ? », *Métropolitiques* (en ligne), 2018.
- Morel-Doridat F., Hamez G., « La recherche scientifique sur les shrinking cities : apport de la bibliométrie », *Cybergeo* (en ligne), 2019.
- Morin É., *Commune en France. La métamorphose de Plozévet*, Fayard, 2013 (1967) : 512.
- Morin G., « Profil et profit d'une union : le Programme commun de gouvernement et le Parti socialiste (1971-1978) » in Richard G., Sainclivier J., *Les partis à l'épreuve de 68 : l'émergence de nouveaux clivages 1971-1974*, Presses universitaires de Rennes, Histoire, Rennes, 2012 : 147-158.
- Moriset B., « Inventer les nouveaux lieux de la ville créative : les espaces de coworking », *Territoire en Mouvement* (en ligne), 2017 (n° 34).
- Moriset B., « Réseaux de télécommunications et aménagement des territoires. Vers une "fracture numérique territoriale 2.0" », *Cybergeo. European Journal of Geography* (en ligne), 2010.
- Moriset B., Bonnet N., « La géographie des centres d'appels en France », *Annales de Géographie*, 2005 (n° 641) : 49-72.
- Muller P., « Référentiel » dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* [5e édition], Presses de Science Po, Paris, 2019 : 533-540.
- Musset R., « Les étapes de la formation d'une ville : Lorient », *Annales de géographie*, 1937 (n° 264) : 649-651.
- Musso P., « La prospective territoriale des années 1980-2000 : de l'État savant à l'État communicant » dans Frémond A., Allemand S., Heurgon É., *Aménagement du territoire : Changement de temps, changement d'espace*, Presses universitaires de Caen, 2008 : 39-62.
- Nadeau R., Foucault M., Jérôme B., Jérôme-Speziari V., *Villes de gauche, ville de droite. Trajectoires politiques des municipalités françaises de 1983 à 2014*, Presses de Sciences Po, 2018 : 280.

Nadou F., « La notion de « ville intermédiaires », une approche différenciée du rôle des villes moyennes : entre structuration territoriale et spécificités socio-économiques », *Intervention lors du colloque « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé » à Tours*, 2010. : 20.

Narquin M., *Souvenirs d'un citoyen ordinaire dans une ville de province 1940-1990*, Autoédition, Nevers 2000 : 202.

Négrier É., « Municipales 2001 : les nouveaux fiefs », *Pôle Sud* (n° 15), 2001 : 109-117.

Négrier E., « Une vague bleue en midi rouge. Les élections 2014 en Languedoc-Roussillon », *Pôle Sud*, 2014/2 (n° 41) : 203-213.

Nevers J-Y., « Gestion municipale et stratégie hégémoniques dans trois villes moyennes (1966-1976) », *Espaces et Sociétés* (n° 34-35), 1980 : 97-116.

Nevers J-Y., « Villes moyennes, trois municipalités en quête de changement », *Société française*, 1982 (n° 5) : 23-31.

Neveu E., « L'approche constructiviste des « problèmes publics ». Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Etudes de communications*, 1999 (n° 22) : 41-58.

Neveu E., *Sociologie des problèmes publics*, Armand Colin, Collection U, Paris, 2015 : 288.

Neveu E., « L'analyse des problèmes publics. Un champ d'étude interdisciplinaire au cœur des enjeux sociaux présents », *Idées économiques et sociales*, 2017/4 (n° 190) : 6-19.

Noël M., « La crise économique et les limites de la politique d'aménagement du territoire », *L'Espace géographique*, 1976/4 (n° 5) : 217-226.

Noiriel G., *Une histoire populaire de la France : De la guerre de Cent Ans à nos jours*, Agone, Paris, 2019 : 832.

Nollet J., « Médias et politiques publiques » dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* [5^e édition], Presses de Science Po, Paris, 2019 : 339-344.

Nollet J., « Croiser analyse des politiques publiques et sociologie des médias : genèses et usages des concepts de mise à l'agenda et de construction des problèmes », *Congrès AFSP*, Session Politiques publiques et regards croisés : frontières et disciplines mixtes, 2009 : 29.

Oswalt P. (dir.), *Shrinking Cities Vol.1 International Research*, Hatje Crantz, 2005: 735.

Oswalt P. (dir.), *Shrinking Cities Vol. 2 International Research*, Hatje Crantz, 2006: 735.

Ozouf-Marignier M-V., « De l'universalisme constituant aux intérêts locaux : le débat sur la formation des départements en France (1789-1790) », *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, 1986/6, pp. 1193-1213.

Ozouf-Marignier M.-V., « La formation des départements », *Géographes associés*, 1990 (n° 8) : 11-14.

Ozouf-Marignier M.-V., « L'événement : un objet historique à emprunter », *L'Espace géographique*, 2000/3 (n° 29) : 218-223.

Ozouf-Marignier M.-V., « Le territoire, toute une histoire ! », *Multitudes*, 2022/1 (n° 86) : 194-199.

Paddeau F., « Sortir du mythe de la panacée. Les ambiguïtés de l'agriculture urbaine à Détroit », *Métropolitiques* (en ligne), 2017.

Paddeu F., « Sortir du mythe de la panacée. Les ambiguïtés de l'agriculture urbaine à Détroit », *Métropolitiques* (en ligne) : 2017.

Padioleau J-G., *L'État au concret*, Presses universitaires de France, Paris, 1982 : 222.

Pallagst K., Fleschurz R., Said S., « What drives planning in a shrinking city ? Tale form two German and two American cases », *The Town Planning Review*, 2017 (vol. 88): 15-28.

Pallagst K., *The Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context*, Institute of Urban & Regional Development, Center for global metropolitan studies and the shrinking cities international Research Network, Berkeley, University of California, 2009: 169.

Panagopoulos T., Barreira A-P., « Shrinkage perceptions and smart growth strategies for the municipalities of Portugal », *Built Environment*, 2012 (vol. 38): 276-292.

Pariente A., « L'État, la décentralisation et la crise économique : concilier l'inconciliable ? », *Métropolitiques.eu* (en ligne), 2012.

Parienty A., *Le mythe de la « théorie du ruissellement »*, La Découverte, Paris, 2018 : 152.

Parsons, T. Full citizenship for the negro American? A sociological problem. *Daedalus*, 94/4, 1965: 1009–1054.

Pascal A., « The Vanishing City », *Urban Studies*, 1987/6 (vol. 24): 597-603.

Pasquier R., « Fractures territoriales : l'Etat face aux nouvelles dynamiques économiques », *Vie publique : Parole d'expert* (en ligne), 2019.

Pasquier R., « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue française de science politique*, 2003/1 (vol. 53) : 101-125.

Pasquier R., *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, 2012 : 384.

Passavant-Guion L., « Une analyse politique des mutations des finances locales : la réforme de la taxe professionnelle et la réduction des dotations de l'État », *Gestion & Finances Publiques*, 2017/6 (n° 6) : 35-41.

Pelatan J., « Villes moyennes et péri-urbanisation : des Yvelines à la Mayenne », *Hommes et Terres du Nord*, 1988 : 152-159.

Pelletier J., Arsenault J., « Moncton, étude de géographie urbaine d'une ville moyenne des provinces maritimes du Canada », *Géocarrefour*, 1977/3 (n° 52) : 231-258.

Penny D., Hall T., Evans D., Polkinghorne M., « Geoarchaeological evidence from Angkor, Cambodia, reveals a gradual decline rather than a catastrophic 15th-century collapse », *Proceedings of the National Academy of Sciences* (en ligne), 2019 (n° 116).

Peteaux J., « L'école des maires. Les associations d'élus locaux », *Politix*, 1994 (n° 28) : 49-63.

Petiot H., « Briançon. Esquisse de géographie urbaine », *Revue de Géographie Alpine*, 1921/3 (n° 9) : 341-456.

Philipponneau M., *Changer la vie, changer la ville*, Éditions Breiz, 1977 : 375.

Picon A., « L'avènement de la ville intelligente », *Sociétés*, 2016 (n° 132) : 9-24.

Pinchemel G., « Les villages désertés », *Annales de géographie*, 1969 (n° 429) : 585-590.

Pinchemel P., « L'aménagement du territoire », *L'information Géographique*, 1952/1 (n° 16) : 12-16.

Pinoncely V., Schemschat N., « Être représentée et se présenter : comparaison de la couverture médiatique et des discours institutionnels des villes », *Revue Marketing Territorial* (en ligne), 2021.

Pinson G., « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multiniveaux », *Pouvoirs*, 2014/1 (n° 148) : 95-111.

Pinson G., « Quelle gauche urbaine ? », *L'Economie Politique*, 2020/1 (n° 85) : 102-112.

Pistre P., *Renouveaux des campagnes françaises : évolutions démographiques, dynamiques spatiales et recompositions sociales*, Thèse de doctorat, Université Paris-Diderot, Paris, 2012, 420 p.

Pistre P., Richard F., « Seulement 5 ou 15 % de ruraux en France métropolitaine ? Les malentendus du zonage en aires urbaines », *Géoconfluences* (en ligne), 2018.

Pointereau R., Bourquin M., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux entreprises (1) et de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (2) sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs*, Sénat, 2017 : 66.

Pointereau R., Bourquin M., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux entreprises et de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs*, 2017 : 66.

Popper D. E., Popper F. J., « Small can be beautiful », *Planning*, 2002 (vol. 68, n° 7) : 20-23.

Popper D. E., Popper F. J., « American Shrinking Cities May Not Need to Grow », *Métropolitiques* (en ligne), 2017.

Pouvreau B., « La politique d'aménagement du territoire d'Eugène Claudius-Petit », *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, 2003 (n° 79) : 43-52.

Pouvreau B., « La politique d'aménagement du territoire d'Eugène Claudius-Petit », *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, 2003/3 (n° 79) : 43-52.

Pouyanne G., « Les services aux entreprises dans les villes moyennes : une analyse des spécialisation des dépendances » in Pouyanne G. (dir.), *Un renouveau des villes moyennes par les services aux entreprises ?*, Recherche menée pour le PUCA et le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, 2008 : 37-86.

Pouyanne G., *Un renouveau des villes moyennes par les services aux entreprises ?*, Recherche menée pour le PUCA, Programme « Lieux, réseaux dans la ville des services », Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, 2006 : 2008.

Pouyet B., « La création d'universités en villes moyennes : enjeux et méthodes » dans Commerçon N., Goujon P. (dir.), *Villes moyennes : Espace, société, patrimoine*, Presses Universitaires de Lyon, 1997 : 231-246.

Prager J.-C., « L'industrie dans les villes moyennes de la région Midi-Pyrénées », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1973/4 (n° 44) : 383-396.

Pribetich J., « Explorer la ville moyenne à Auxerre et à Vienne. Retour sur deux études fondatrices de la sociologie urbaine française », *Espaces et Sociétés*, 2017/1-2 (n° 168-169) : 33-50.

Provost I., *Paris et le désert français : histoire d'un mythe*, Thèse de doctorat, Université Evry-Val d'Essonne, 2003.

Prud'homme R., « Critique de la politique d'aménagement du territoire », *Revue d'économie politique*, 1974 (vol. 84, n° 6) : 921-935.

Puissant S., « La question des services créatifs dans les villes moyennes : Agglomération ou attraction ? » in Pouyanne G. (dir.), *Un renouveau des villes moyennes par les services aux entreprises ?*, Recherche menée pour le PUCA et le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, 2008 : 111-146.

Pumain D., « Quel rôle pour les villes petites et moyennes des régions périphériques ? », *Revue de géographie alpine*, 1999/2 (t. 87) : 167-184.

Pumain D., Saint-Julien T., « Fonctions et hiérarchie des villes françaises. Etudes du contenu des classifications réalisées en France entre 1960 et 1974 », *Annales de géographie*, 1976 (n° 470) : 385-440.

Pumain D., « Une théorie géographique des villes », *Bulletin de la Société Géographique de Liège*, 2010 (n° 55) : 5-15.

Quirici M., *Fourchambault*, Mairie de Fourchambault, Nevers, 2001 : 160.

Ratier-Coutrot L., « Le programme de recherche sur Middletown III », *Sociologie du travail*, 1982/1 (n° 24) : 95-102.

Ratzel F., *La géographie politique : les concepts fondamentaux*, Fayard, Paris, 1987 (1897).

Ratzel F., « Le sol, la société et l'État », *L'Année sociologique*, 1900 : 1-14.

Ravinet P., « Fenêtre d'opportunité » dans Cole A., Guignier S., Pasquier R. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po., Paris, 2020 : 274-282.

Reix, P., De Charrette, F., Philizot, F. (2022), *Territoire intelligente et service public local connecté : quels outils pour un développement maîtrisé ?*, Rapport public de l'Inspection général de l'Administration : 76.

Renahy N., « Classes populaires et capital d'autochtonie. Genèse et usages d'une notion », *Regards Sociologiques*, 2010 (n° 40) : 9-26.

Retière J.-N., « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de capital social populaire », *Politix*, 2003/3 (n° 63) : 121-143.

- Richer de Forges Y., « La forêt domaniale de Vierzon », *Revue forestière française*, 1977 (n° 29) : 103-115.
- Rivière D., Bret B., « Michel Rochefort, pour une géographie urbaine engagée », *Confins* (en ligne), 2015 (n° 23).
- Rivière J., « Sous les cartes, les habitants. La diversité du vote des périurbains en 2012 », *Esprit*, 2013/2 (n° 393) : 34-44.
- Rivière J., Tissot S., « La construction médiatique des banlieues. Retour sur la campagne présidentielle de 2007 », *Métropolitiques* (en ligne), 2012.
- Robic M.-C. (dir.), *Couvrir le monde. Un grand XXe siècle de géographie française*, ADPF-Ministère des Affaires étrangères, Paris, 2006 : 229.
- Robic M.-C., « Métropole/Métropole. Les géographes et les métropoles d'équilibre », *STRATES. Matériaux pour la recherche en sciences sociales* (en ligne), 1989/4.
- Roche A., « Un terreau favorable », *Etudes Rurales*, 2004/3-4 (n° 171-172) : 103-114.
- Rochefort M., *L'organisation urbaine de l'Alsace*, Thèse de doctorat, Université de Strasbourg, 1958 : 371.
- Rochefort M., Bidault C., Michèle P., *Aménager le territoire*, Seuil, Paris, 1970 : 144.
- Rochefort M., « Des métropoles d'équilibre aux métropoles d'aujourd'hui », *STRATES. Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, 2002 (en ligne).
- Roncayolo M., « La division sociale de l'espace urbain : méthodes et procédés d'analyse », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 1972 (n° 395-396) : 5-20.
- Roncayolo M., « Le rôle de Marseille dans le développement de la région », *Cahiers de la République*, 1963/4 (n° 53) : 221-233.
- Rosanvallon P. *Notre histoire intellectuelle et politique 1968-2018*, Seuil, Les Livres du nouveau monde, 2018 : 448.
- Rosière S., « Géographie politique, géopolitique et géostratégie : distinctions opératoires », *L'Information Géographique*, 2001/1 (n° 65) : 33-42.
- Roth H., « Les "villes rétrécissantes" en Allemagne », *Géocarrefour*, 2011/2 (vol. 86) : 75-80.
- Rouban L., « Le nouveau pouvoir urbain en 2014 : les maires des villes de plus de 30 000 habitants », *CEVIPOF : notes sur les élections municipales*, 2014 (n° 10) : 11.
- Roudier É., *Quand la ville moyenne entre en gare : des projets entre mimétisme métropolitain et recompositions territoriales*, Thèse de doctorat, Université Paris-Est, 2019 : 294.
- Rousseau M., « "Bringing politics back in" : la gentrification comme politique de développement urbain ? », *Espaces et Sociétés*, 2008/1-2 (n° 132-133) : 75-90.
- Rousseau M., « Gouverner la gentrification. Différentiel de loyer et coalitions de croissance dans la ville en déclin », *Pôle Sud*, 2010/1 (n° 32) : 59-72.

- Rousseau M., « La ville néolibérale, mode d'emploi », *La revue du Projet* (n° 17), 2012 : 3.
- Rousseau M., Béal V., *Plus vite que le cœur d'un mortel. Désurbanisation et résistances dans l'Amérique abandonnée*, Éditions Grevis, Caen, 2021 : 256.
- Roux J.-M., « Crise des quartiers centraux, dans les villes petites et moyennes », *Tous Urbains*, 2018/1 (n° 21) : 36-41.
- Rude F., « Compte-rendu : Vienne sur le Rhône. La ville et les habitants. Situations et attitudes. Sociologie d'une cité française », *Revue de Géographie de Lyon*, 1958/3 (n° 33) : 323-331.
- Rudolph M., « Ceux qui partent, ceux qui restent. Les mobilités résidentielles dans les villes en décroissance », *Métropolitiques* (en ligne) : 2017.
- Rudolph M., Cauchi-Duval N., « Décroissance urbaine et mobilités résidentielles : vienne-qui-peut, parte-qui-peut ! » in Béal V., Cauchi-Duval N., Rousseau M. (dir.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Éditions du croquant, 2021 : 323-352.
- Sand G. *Le Voyage du Midi (février 1861- Mai 1861)*, Livres en Seyne, Paris, 2019 (1861) : 205.
- Sanders L., Bretagnolle A., Brun P., Ozouf-Marignier M.-V., Verdier N. (dir.), *Le temps long du peuplement : Concepts et mots-clés*, 2020 : 480.
- Santamaria F., « La notion de "ville moyenne" en France, en Espagne et au Royaume-Uni », *Annales de géographie*, 2000 : 227-239.
- Santamaria F., « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Noréis* (n° 223), 2012 : 13-30.
- Santamaria F., « Les acquis de la recherche géographique sur les villes moyennes », *Pour mémoire/Comité d'Histoire*, 2014/2 (n° 13) : 22-26.
- Santamaria F., *Les villes moyennes françaises : entre hiérarchie et réseaux. Étude comparée avec l'Espagne et le Royaume-Uni*, Thèse de doctorat, 1997 : 254.
- Sauvy A., « L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises : compte-rendu », *Population*, 1966/1 (n° 21) : 172.
- Sauvy A., « Mise en valeur de la France : compte-rendu », *Population*, 1949/3 (n° 4) : 563-564.
- Sauvy A., *Richesse et population*, Payot, Paris, 1944 : 317.
- Sawicki F., « La force du localisme », *Esprit*, 2013/8 (n° 397) : 43-45.
- Sawicki F., « L'homme politique en campagne. L'élection municipale de Dunkerque en mars 1989 », *Politix*, 1994 (n° 28) : 127-139.
- Schlappa H., Neill W. J. V., *From Crisis to Choice: Re-imagining the future in shrinking cities*, Urbact II, 2013: 56.
- Schnetzler J., « Saint-Étienne, métropole d'équilibre », *Revue de Géographie Alpine*, 1969 (57-2) : 295-328.

Scott A. J., « Creative cities: conceptual issues and policy questions », *Journal of Urban Affairs*, 2006/1 (vol. 28), p. 1-17.

Scubelli L., « Review : Une ville française moyenne : Auxerre en 1950. Etude de structure social et urbaine by Ch. Bettelheim and S. Frère », *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 1954/2 (vol. 25) : 179-181.

Sellier M., « Les groupes d'action municipale », *Sociologie du travail*, 1977/1 (vol. 19) : 41-58.

Sente C., « Vers un nouveau modèle coopératif à Preston : un renouveau anglo-saxon des politiques locales ? », *Chaire TerrESS* (en ligne), 2022.

SESAME, *Une image de la France en l'an 2000 : Scénario de l'inacceptable*, Travaux et Recherches de Prospectives, 1971 : 163.

SESAME, *Les villes moyennes : dossiers d'étude*, La Documentation française, 1973 : 88.

SESAME-DATAR, *Eléments d'analyse et de prospective sur les villes moyennes*, Paris, 1971.

Sheppard-Sallam E., « Problème public » dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* [5^e édition], Presses de Science Po, Paris, 2019 : 504-510.

Simon D., « Sous le phare durkheimien. La sociologie française au prisme du Centre d'études sociologiques (1946-1955) », *Genèses*, 2018/4 (n° 113) : 169-192.

Soldano C., Crespy C., « Villes moyennes et régions au prisme de l'enseignement supérieur et de la recherche : coopération ou concurrence territoriale ? », *Pôle Sud*, 2018/2 (n° 49) : 57-70.

Sorbets C., « Mandat municipal et innovation : la promotion du changement dans des systèmes municipaux de villes moyennes », *Politiques et Management Public*, 1984/2 (n° 4) : 147-168.

Sorre M., « Recension. Une ville française moyenne, Auxerre en 1950. Etude de structure sociale et urbaine », *L'Année sociologique*, 1950 (t. 4) : 264-265.

Sorre M., *Les fondements de la géographie humaine : tome III*, Armand Colin, Paris, 1952 : 494.

Soumagne J., « L'aménagement d'une ville moyenne : Rochefort (Charente-Maritime) », *Noréis* (n° 113), 1982 : 163-175.

Soumagne J., « Recension : Commerçon (N.), 1988 – La dynamique du changement en ville moyenne. Chalon, Mâcon, Bourg », *Noréis*, 1989 (n° 144) : 469-470.

Spector M., Kitsuse J.-I., « Social problems : A re-formulation », *Social Problems*, 1973/2 (n° 21) : 145-159.

Sportich du Réau A., « A qui profitent les ruines ? Conserver ou transformer : le renversement des logiques dans le centre d'une petite ville », *Revue Marketing Territorial*, 2021 (n° 6).

Stébé J.-M., « L'INSEE et ses zonages : au-delà de l'opposition urbain-rural », *Constructif*, 2021/3 (n° 60) : 22-26.

Steiner M., « Old Industrial Areas: A Theoretical Approach », *Urban Studies*, 1985/5 (vol. 22) : 387-398.

Subra P., *Géopolitique locale : Territoires, acteurs, conflits*, Armand Colin, Paris, 2016 : 336.

Taiclet A.-F., *Le crépuscule des lieux ? : Une gestion politique du déclin économique territorial : Reconversion et développement dans les bassins industriels en crise*, Thèse de doctorat, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2009.

Taiclet A.-F., « La territorialisation de l'action publique : un mode de gestion politique du déclin économique », *Annuaire des Collectivités Locales*, 2011 (n° 31) : 701-713.

Talandier M., « Télétravail et recomposition territoriales : Les Zooms Towns », *Constructif*, 2021 (n° 60) : 56-60.

Talleg J., « Les trajectoires économiques et les formes sociales de l'innovation dans les villes moyennes : les cas d'Albi (Midi-Pyrénées), d'Alès (Languedoc-Roussillon), de Fougères et de Quimper (Bretagne) », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2012/2 : 192-214.

Talleg J., « Les trajectoires économiques et les formes sociales de l'innovation dans les villes moyennes : les cas d'Albi (Midi-Pyrénées), d'Alès (Languedoc-Roussillon), de Fougères et de Quimper (Bretagne) », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2012/2 : 192-214.

Talleg J., Zuliani J.-M., « Villes moyennes et développement des services technologiques aux entreprises, l'exemple de quatre agglomérations du Grand Sud-Ouest Français (Bayonne/Biarritz, Pau, Albi et Castres) », *Géographie, économie, société*, 2012/3 (vol. 14) : 237-259.

Talleg J., Zuliani J.-M., « Villes moyennes et développement des services technologiques aux entreprises, l'exemple de quatre agglomérations du Grand Sud-Ouest Français (Bayonne/Biarritz, Pau, Albi et Castres) », *Géographie, économie, société*, 2012 (vol. 14) : 237-259.

Taulelle F., « La France des villes petites et moyennes » in *La France : une géographie urbaine*, Armand Colin, 2010 : 149-168.

Taulelle F., « Ce que nous avons vu en matière de services publics dans les quatre pays de l'étude : le délaissement du territoire », *Sciences de la Société*, 2012 (n° 86) : 5-13.

Tellier T., « L'essor des politiques contractuelles des villes moyennes dans les années 1970-1980 », *Pour mémoire/Comité d'Histoire*, 2014/2 (n° 13) : 17-20.

Tellier T., « La décentralisation en 1981 ou le changement territorial par la loi », *Pouvoirs Locaux*, 2022 (n° 121) : 18-24.

Tesson F., *Les réseaux de villes en France : Recherche sur le rapport de l'élu local à l'espace*, Thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 1996 : 267.

Tesson F., « Les expériences françaises de réseaux de villes, des dynamiques pour de nouveaux territoires », *Flux*, 1997 (n° 27-28) : 25-40.

Tesson F., « Émergences territoriales et nouveaux rapports du pouvoir politique à l'espace », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 2004/2 (n° 81) : 230-241.

Tesson F., « Se reconnaître et se revendiquer comme "ville moyenne" : postures d'acteurs locaux en France, en Espagne et au Portugal dans le cadre du programme INTERREG "ATT" », *Noréis*, 2012 (n° 223) : 31-42.

- Thoenig J.C., « La décentralisation dix ans après », *Pouvoirs*, 1992 (n° 60) : 5-16.
- Thomas F., « Annonay. Essai de géographie urbaine », *Revue de Géographie Alpine*, 1923/1 (n° 11) : 117-199.
- Thornbury R., *The Changing Urban School*, Routledge, 1978: 264.
- Thuillier G., « Croissance de la grande entreprise et décentralisation industrielle. Un exemple nivernais (1952-1958) », *Revue économique*, 1959/3 (vol. 10) : 404-427.
- Tiévant S., « Les études de "communautés" : héritage et problèmes », *Sociologie du travail*, 1983/2 (n° 25) : 243-256.
- Tissot S., Poupeau F., « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales* (n° 159), 2005 : 4-9.
- Tocqueville A., *L'ancien régime et la révolution*, Gallimard, Folio Histoire, Paris, 1999 (1856) : 378.
- Toinard S., « La ville moyenne : mythe ou réalité ? », *Noréis*, 1996 (n° 171) : 537-543.
- Topalov C., « Un savant voyage : les "Lettres des États-Unis" de Maurice Halbwachs au Progrès de Lyon (septembre-décembre 1930) », *Genèses*, 2005/1 (n° 58) : 132-150.
- Touret A., *Destins d'Allier (1945-2000)*, Nonette, Créer, Montluçon, 2005 : 352.
- Townsend, A. (2014), *Smart Cities: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia*, W. W. Norton & Company, 2014: 416.
- Tréanton J.-R., « Les premières années du Centre d'études sociologiques (1946-1955) », *Revue française de sociologie*, 1991/3 (n° 32) : 381-404.
- Tugault Y., « Migrations internes en France de 1954 à 1962 selon l'importance des localités », *Population*, 1967/3 (vol. 22) : 455-482.
- Tulet J.-C., « Nature de la croissance économique de Cahors », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1973/4 (n° 44) : 445-460.
- Urdician C., *Construction, réhabilitation et destruction de logements sociaux à Montluçon (1948-1988). Quarante ans de politique publique vue à l'échelle locale*, Thèse de doctorat, Université Paris Nanterre, 2021 : 474.
- Vacher A., « Montluçon : Essai de géographie urbaine », *Annales de géographie*, 1904 (n° 68) : 121-137.
- Vadelorge L., « Les villes moyennes ont une histoire », *L'information géographique*, 2013/3 (vol. 77) : 29-44.
- Vadelorge L., « Les villes moyennes, un champ pour l'histoire du temps présent des politiques publiques ? », *Pour mémoire/Comité d'Histoire*, 2014/2 (n° 13) : 9-16.
- Valtat M., Perronnet M., *La Révolution française dans la Nièvre : 1789-1799*, Edition Horvath, Tours, 1989 : 150.

Van Aelst P., Walgrave S., « Information and Arena: The Dual Function of the News Media for Political Elites » in *How Political Actors Use the Media: A Functional Analysis of the Media's Role in Politics*, Palgrave Macmillan, 2016, 304 p.

Vanier M., *Demain les territoires : capitalisme réticulaire et espace politique*, Hermann, Paris, 2015 : 213.

Vanier M., *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Economica Anthropos, Géographie, 2010 : 159.

Verdier N., Bretagnolle A., Arnould M.-C., Baudet-Michel S., « Étymologie et histoire des mots de la décroissance » dans Sanders L., Bretagnolle A., Brun P., Ozouf-Marignier M.-V., Verdier N. (dir.), *Le temps long du peuplement : Concepts et mots-clés*, 2020 : 339-349.

Veyret-Verner G., « Décentralisation et Progrès technique : compte-rendu », *Revue de Géographie Alpine*, 1954/3 (n° 42) : 580-581.

Veyret P., Veyret-Verner G., « Petites et moyennes villes des Alpes », *Revue de Géographie Alpine*, 1964/1 (n° 52) : 5-124.

Veyret-Verner G., « Plaidoyer pour les moyennes et petites villes », *Revue de Géographie Alpine*, 1969 (57-1) : 5-24.

Veyret-Verner G., « Recension : Dessus (G.), George (P.), Weulersse (J.). — Matériaux pour une géographie volontaire de l'Industrie française », *Revue de Géographie Alpine*, 1949/4 (n° 37) : 733-734.

Vincent M., « Faire la smart city dans une ville moyenne française : De la numérisation des services publics à l'attractivité territoriale, les trajectoires entrepreneuriales de Béthune et Nevers », *SciencesPo Cities and Digital Technology Chair*, Working Paper, 2020 : 30.

Voldman D., « L'espace vital, du paradis terrestre à l'aménagement du territoire : compte-rendu », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1984 (n° 3) : 161-162.

Voldman D., « Reconstruire pour construire ou de la nécessité de naître en l'an 40 », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1984 (n° 21) : 67-84.

Wacogne R., Warnant A., « Eredità industriale e città medie : un patrimonio marginale ? (Schio e Vierzon) », *Patrimonio Industriale*, 2021 (n° 25): 50-59.

Walker M. L., « Urban Blight and Slums », *The Town Planning Review*, 1939/3 (vol. 18) : 218-223.

Warnant A., « Le "pacte girondin" d'Emmanuel Macron », *Fondation Jean-Jaurès* (en ligne), 2017.

Warnant A., « Pour qui vote la France des villes moyennes ? » *Fondation Jean-Jaurès* (en ligne), 2020.

Warnant A., « Dans des villes moyennes en décroissance urbaine : le numérique comme ressource ? Les cas de Nevers (Nièvre) et Vierzon (Cher) », *Annales de géographie*, 2022 (n° 747) : 84-113.

Weaver R. C., « The Suburbanization of America », *A Paper Presented to the United States Commission on Civil Rights*, 1975: 36.

Weaver R. C., « The Suburbanization of America Or the Shrinking of the Cities », *Civil Rights Digest*, 1977/3 (n° 9): 2-11.

Weber M., *Essais sur la théorie de la science*, Pocket, 2000 (1917) : 478.

Weber M., *Le savant et le politique*, 10/18, 2002 (1919) : 224.

Wichowka A., « Shrinking municipalities and their budgetary revenues on the examples of the Warmian-Masurian Volvodeship in Poland », *Oeconomia Copernicana*, 2019 (vol. 10): 419-432.

Wiechmann T., « Errors expected: Aligning urban strategy with demographic uncertainty in shrinking cities », *International Planning Studies*, 2008/4 (vol. 13): 431-446.

Wiechmann T., Bontje M., « Responding to Tough Times: Policy and Planning Strategies in Shrinking Cities », *European Planning Studies*, 2015/10 (n° 23): 1-11.

Wiechmann T., Pallagst K. M., « Urban shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies », 2012/2 (vol. 36): 261-280.

Williams F. M., *The food manufacturing industries in New York and its environs; present trends and probable future developments*, Thèse de doctorat, University of Columbia, 1924: 72.

Wirth L., « Urbanism as Way of Life », Chicago, *The American Journal of Sociology*, 1938 (vol. 44, n° 1): 1-24.

Wirth L., « Postwar Political and Social Conditions and Higher Education », *Annals of American Academy of Political and Social Science*, 1944/1 (n° 231): 154-162.

Wolff M., Fol S., Roth H., Cunningham-Sabot E., « Is planning needed? Shrinking cities in the French urban system », *The Town Planning Review*, 2017/1 (vol. 88): 131-145.

Wolff M., Fol S., Roth H., Cunningham-Sabot E., « Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France », *Cybergeo* (en ligne), 2013.

Zuliani J.-M., « Les services aux entreprises dans le réseau des villes moyennes du Grand Sud-Ouest français : d'une organisation hiérarchisée à un maillage interurbain ? », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, 2005 (n° 20) : 51-63.

Zuliani J.-M., « L'organisation des services aux entreprises dans les villes moyennes du Grand Sud-Ouest français, entre logiques gravitaires et maillages interurbains », *Géocarrefour*, 2004/2 (n° 79) : 183-192.

SOURCES

CIRCULAIRES, TEXTES ET PROJETS DE LOIS

La loi n° 60-790 du 2 août 1960 tendant à limiter l'extension des locaux à usage de bureaux et à usage industriel dans la région parisienne

Loi n° 71-567 du 15 juillet 1971 portant approbation du VI^{ème} Plan de développement économique et social.

Circulaire du 30 novembre 1971 relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes.

Proposition de loi n° 1557 (1979) portant décentralisation de l'Etat ;

Proposition de loi n° 859 (1979) tendant à accorder aux régions la liberté de choix de leurs ressources et de leurs dépenses ;

Proposition de loi n° 1622 (1980) relative à l'organisation des régions.

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales

Loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 modifiant le Code électoral et le Code des communes relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des français établis hors de France sur les listes électorales

Loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements de coopération intercommunale

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositifs relatives au fonctionnement des conseils généraux.

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT).

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADDT).

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

Loi n° 2009-967 du 3 août 2003 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement.

Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de Réforme des collectivités territoriales (RCT).

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

RAPPORTS

Rapports administratifs :

Action Logement, *Une nouvelle année en cœur de ville : Bilan 2020 de l'intervention d'Action Logement en faveur de l'attractivité résidentielle des cœurs de villes*, 2021 : 72.

Commissariat général à l'égalité des territoires, *Rapport sur la cohésion des territoires*, CGET, 2018 : 44.

Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2019 (Fascicule 2)*, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, 2022 : 90.

Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021 (Fascicule 1)*, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, 2022 : 208.

Cour des comptes, *Observations définitives : Le Programme Action cœur de ville*, 2022 : 90.

Dauge Y. (rap.), Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés, Rapport au Premier Ministre, 2016 : 50.

De Roo P., *Livre Blanc. Villes moyennes, villes d'intermédiation. Pour une diversité des modèles de développement urbain*, DATAR, Paris, 2005 : 160.

Duhamel P.-M., Munch J., Freppel C., Narring P., Le Divenah J.-P., « La revitalisation commerciale des centres-villes », *Inspection Générale des Finances (IGF), Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)*, Juillet 2016 : 471.

Esparre S. (dir.), *Les villes moyennes françaises. Enjeux et perspectives*, DIACT, Travaux, 2007 : 64.

Floch J.-M., Morel B., *Panorama des villes moyennes*, Insee, Direction de la Diffusion et de l'Action régionale, Document de travail, 2011 : 33.

France Stratégie, *La revanche des villes moyennes, vraiment ?*, La Note d'Analyse, 2022 (n° 106) : 20.

France Stratégie, *Les villes moyennes, un pilier durable de l'aménagement du territoire ?*, La Note d'Analyse, 2022 (n° 107) : 20.

La Banque Postale, *Regards sur la fiscalité locale (1986-2018), Volume 1 : Contributions directes*, 2019 : 64.

Laignel A. (dir.), *Les finances des collectivités locales en 2018*, Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, 2018 : 248.

Laignel A. (dir.), *Les finances des collectivités locales en 2020*, Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, 2020 : 200.

Lajugie J., *Les villes moyennes*, Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental, 1973.

Messu M., *Le réveil des villes moyennes*, Crédoc, 1992 : 4.

Schéma général d'aménagement de la France, Une image de la France en l'an 2 000 : scénario de l'inacceptable, DATAR, Travaux de recherches de prospectives, 1971 : 173.

Rocard M., *Décoloniser la province*, Rapport général proposé par le Comité d'initatives aux délibérations des colloques, La Vie Régionale en France, 1966 : 44.

Rapports ministériels et parlementaires :

Bédague-Hamilius V., McInnes R., Mion F., *Service public : Se réinventer pour mieux servir. Nos 22 propositions pour changer de modèle*, Action Publique 2022, 2018 : 152.

Coudé du Foresto Y. (rap.), *Rapport général fait au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1975*. Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1974 au Sénat : 62.

François-Poncet J. (rap.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur l'état du territoire*, Sénat, 2003 : 228.

Lacournet R. (rap.), *Rapport au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1974*. Adopté par l'Assemblée Nationale, 1973 : 55.

Lebreton C. (cor.), *Les territoires numériques de la France de demain, Rapport à la ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement, Cécile Duflot*, 2013 : 179.

Malvy M., Lambert A., *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale de l'administration, 2014 : 223.

Marcon A. (an.), *Mission prospective sur la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes*, Ministère de

Guichard O., *Vivre ensemble : Rapport de la commission de développement des responsabilités locales*, La Documentation française, 1976 : 405.

Pointereau R., Bourquin M., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et de la délégation aux entreprises sur les travaux relatifs à la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs*, Sénat, 2018 : 402.

Pointereau R., La Provôté S., Babary S., Devinaz G.-L. (rap.), *Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et de la délégation sénatoriale aux entreprises par la mission conjointe de contrôle relative à la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs*, Sénat, 2022 : 2022.

Richard A., Bur D., *Mission « Finances locales » : Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, 2018 : 153.

Rapports de recherche :

Aloui A., Autissier S., Balthazar L., Bennaï-Mouzet J., Capdevielle A., Crouzet J., Defremery M., Degabriel P., Ottino P., *Nevers, une ville moyenne en redéfinition*, Atelier professionnel « La rétraction des commerces et services dans les cœurs des villes moyennes : logiques globales et recompositions », Caisse des Dépôts : Institut pour la recherche, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Université Paris 7 Diderot, 2017 : 98.

Altergrowth, *Des villes en décroissance : De la reconnaissance à l'émergence de stratégies urbaines alternatives*, Synthèse du séminaire Altergrowth, 2018 : 43.

Baudet-Michel S. (cor.), *Villes petites et moyennes : évolutions et stratégies d'action (2) Évolutions nationales et analyses quantitatives*, Caisse des Dépôts : Institut pour la recherche, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Université Paris 7 Diderot, 2018 : 102.

Baudet-Michel S. (cor.), *Villes petites et moyennes : évolutions et stratégies d'action (2) Évolutions nationales et analyses quantitatives*, Caisse des Dépôts : Institut pour la recherche, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Université Paris 7 Diderot, 2018 : 102.

Baudet-Michel S., Fol S., Quéva C. (cor.), *Villes petites et moyennes : évolutions et stratégies d'action (3) Études de cas : Nevers, Vichy, Forbach*, Caisse des Dépôts : Institut pour la recherche, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Université Paris 7 Diderot, 2018 : 69.

Bonnin-Occansey D., Chouraqui J., Cocagne J., Michel M., Rousseau D., Radière A., Rollinde N., *Forbach, une ville moyenne industrielle et frontalière*, Atelier professionnel « La rétraction des commerces et services dans les cœurs des villes moyennes : logiques globales et recompositions », Caisse des Dépôts, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Université Paris 7 Diderot, 2017 : 139.

Boutet A., Chouraqui J., Mauvoisin M., *Petites centralités : Entre desserrement urbain et dynamiques macro-régionales*, Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), 2019 : 22.

Boutet A., Chouraqui J., Mauvoisin M., *Petites centralités : Entre desserrement urbain et dynamiques macro-régionales*, Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), 2019 : 22.

Bunhnik S. (cor.), *Villes petites et moyennes : évolutions et stratégies d'action (1) État de l'art international*, Caisse des Dépôts : Institut pour la recherche, 2018 : 102.

Hautreux J., Lecourt R., *Le niveau supérieur de l'armature urbaine française*, Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, Commission de l'Équipement urbain, 1963.

Hautreux J., Rochefort M., *La fonction régionale dans l'armature urbaine française*, Ministère de la Construction, 1964 : 54.

Martinez-Fernandez C., Tamara W., *Demographic Change and Local Development Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics*, OCDE, LEED, 2012: 26.

ONU, *Rapport de la Conférence mondiale des Nations Unies sur la population*, Bucarest, 1974 : 18.

Pallagst K., Jasmin A., Audirac I., Cunningham-Sabot E., Fol S., Martinez-Fernandez C., Moraes S., Mulligan H., Vargas-Hernandez J., Wiechmann T., Wu T., Rich J., *The Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context*, Institute of Urban and Regional Development, Center for global metropolitan studies and the shrinking cities international research network, University of California, 2009: 168.

Pouyanne G., *Un renouveau des villes moyennes par les services aux entreprises ?*, Recherche menée pour le PUCA, Programme « Lieux, réseaux dans la ville des services », Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, 2006 : 2008.

Autres :

FMVM, *Manifeste de la FMVM : Pour des villes moyennes et intercommunalités attractives dans une France solidaire*, Fédération des Maires des Villes Moyennes, 2008 : 12.

Languillon-Aussel R., *Les villes moyennes, entre imaginaires et complexité*, La Fabrique de la Cité 2020 : 16.

Morvan B., *Livre blanc européen : La revitalisation des centres-villes européens par le commerce indépendant : un défi économique et humain indispensable à la cohésion sociale et à la compétitivité européenne*, Fédération nationale de l'habillement, 2013 : 36.

Roumeau S., *Sbaritories : Mettre les pratiques collaboratives au service des villes moyennes*, Ouishare x Chronos Le Lab, 2017 : 58.

VDF, *En route vers des villes plus intelligentes ! Comment penser et construire la smart city en Villes de France ?*, Villes de France, 2017 : 24.

MÉDIAS

Presse nationale :

Aujourd'hui en France : Ensemble des articles mentionnant « ville(s) moyenne(s) », « ville(s) intermédiaire(s) » ou « ville(s) médiane(s) » publiés entre 2008 et 2021.

La Croix : Ensemble des articles mentionnant « ville(s) moyenne(s) », « ville(s) intermédiaire(s) » ou « ville(s) médiane(s) » publiés entre 1996 et 2021.

Le Figaro : Ensemble des articles mentionnant « ville(s) moyenne(s) », « ville(s) intermédiaire(s) » ou « ville(s) médiane(s) » publiés entre 1997 et 2021.

Le Monde : Ensemble des articles mentionnant « ville(s) moyenne(s) », « ville(s) intermédiaire(s) » ou « ville(s) médiane(s) » publiés entre 1944 et 2021.

Les Échos : Ensemble des articles mentionnant « ville(s) moyenne(s) », « ville(s) intermédiaire(s) » ou « ville(s) médiane(s) » publiés entre 1991 et 2021.

Libération : Ensemble des articles mentionnant « ville(s) moyenne(s) », « ville(s) intermédiaire(s) » ou « ville(s) médiane(s) » publiés entre 1998 et 2021.

Presse régionale :

Le Berry Républicain : Ensemble des articles publiés à un mois d'intervalle en amont et en aval des élections municipales en 1965, 1971, 1977, 1983, 1989, 1995, 2001, 2008, 2014 et 2020.

La Montagne : Ensemble des articles publiés à un mois d'intervalle en amont et en aval des élections municipales en 1965, 1971, 1977, 1983, 1989, 1995, 2001, 2008, 2014 et 2020.

Le Journal du Centre : Ensemble des articles publiés à un mois d'intervalle en amont et en aval des élections municipales en 1965, 1971, 1977, 1983, 1989, 1995, 2001, 2008, 2014 et 2020.

DISCOURS POLITIQUES

Présidents de la République et Premier ministre :

Déclaration de Pierre Messmer, Premier ministre, sur les grandes orientations de la politique gouvernementale pour rendre la société « plus juste », plus responsable et plus humaine à l'Assemblée nationale le 3 octobre 1972.

Déclaration de Valéry Giscard d'Estaing à l'Hôtel de Ville de Rodez, au cours de son voyage dans la région Midi-Pyrénées, le vendredi 16 novembre 1979.

Déclaration de François Mitterrand à l'annonce de son élection à la Présidence de la République à Château-Chinon le 10 mai 1981.

Discours de Pierre Mauroy, Premier ministre, à la mairie de Nantes, sur la décentralisation et l'enseignement privé, le 6 juin 1981.

Déclaration de François Mitterrand devant le Conseil régional du Puy-de-Dôme, le comité économique et social et les conseils généraux de la région à Clermont-Ferrand le 6 juillet 1984.

Déclaration de Jean Castex, Premier ministre, sur l'attractivité des villes dites moyennes, le « réarmement de l'État départemental », le programme Action Cœur de Ville (ACV) et le plan de relance à Blois lors du congrès de Villes de France le 8 juillet 2021.

Déclaration d'Emmanuel Macron, président de la République, sur le programme *Action Cœur de Ville* (ACV) en faveur de la revitalisation des villes moyennes, à Paris en clôture des quatrièmes rencontres nation le 7 septembre 2021.

Débats parlementaires :

Séance du 15 juin 1971 à l'Assemblée nationale (session ordinaire)

Séance du 16 novembre 1972 à l'Assemblée nationale consacrée à l'aménagement du territoire.

Séance du 17 novembre 1972 à l'Assemblée nationale consacrée à l'aménagement du territoire.

Séance du 18 mai 1973 à l'Assemblée nationale consacrée à la politique urbaine.

Séance du 14 novembre 1974 à l'Assemblée nationale consacrée à l'aménagement du territoire.

Séance du 29 juin 1978 à l'Assemblée nationale (session ordinaire)

Séance du 3 octobre 1979 à l'Assemblée nationale consacrée à l'aménagement de la fiscalité directe locale.

AUTRES

Élections municipales 2020 (observations) :

Rencontre *Osons Nevers* (DVC) le 12 décembre 2020.

Vœux du maire de Nevers (LREM) le 23 janvier 2020.

Rencontre *Nevers Écologique & Solidaire* (EELV) le 25 janvier 2020.

Rencontre *Nevers Écologique & Solidaire* (EELV) le 5 février 2020.

Rencontre *Pour Montluçon Changeons la Donne* (UDG) le 20 février 2020.

Rencontre Ensemble vers le Grand Montluçon (LREM) le 9 mars 2020.

Rencontre *Vierzon notre passion commune* (PCF) le 11 mars 2020.

Rencontre *Pour les Vierzonnaïis* (DVC) le 12 mars 2020.

Rencontre *Tout pour Montluçon* (LR) le 13 mars 2020.

Bulletins institutionnels :

Nevers ça me botte ! : Les numéros de 2014 à 2022.

Nevers Agglo Le magg : Les numéros de 2014 à 2022.

Montluçon Notre Ville : Les numéros de 2014 à 2022.

À Vierzon : Les numéros de 2014 à 2022.

ANNEXES

ANNEXE 1. SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AAV : Aire d'attraction des villes

ACCR : Association des centres culturels de rencontre

ACIV : Action Concertée Incitative Ville

ACMA : Ateliers de construction de motocycles et accessoires

ACV : Action cœur de ville

AdCF : Association des communautés de France

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AMF : Association des Maires de France

AMII : Appel à manifestation d'intention et d'investissement

AMO : Assistance à Maitrise d'Ouvrage

ANCT : Agence Nationale de la Cohésion des Territoires

ANR : Agence Nationale de la Recherche

ANRU : Agence nationale de la rénovation urbaine

AP22 : Action Publique 2022

APUL : Administrations publiques locales

ARD : Association Régionale de Développement

ARS : Agence régionale de santé

ATR : Administration territoriale de la République

AU : Aire urbaine

BPI : Banque Publique d'Investissement

CA : Communauté d'agglomération

CC : Communauté de communes

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

CDC : Caisse des Dépôts et Consignations

CDC : Caisse des Dépôts et de Consignations

CEE : Comité d'Expansion Economique

CEEA : Comité d'Expansion Economique de l'Allier

CEEPN : Comité d'Expansion Economique et de Productivité de la Nièvre

CERVL : Centre d'Etude et de Recherche sur la Vie Locale

CES : Centre d'Etudes Sociologiques

CFDT : Confédération française démocratique du travail

CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

CGET : Commissariat Général à l'Egalité des Territoires

CGMS : Center for Global Metropolitan Studies

CGP : Commissariat général du Plan de modernisation et d'équipement

CGT : Confédération Général du Travail

CIAT : Comité interministériel d'aménagement du territoire

CIEU : Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines

CIF : Coefficient d'intégration fiscale

CIRVIM : Centre interdisciplinaire de recherche sur les villes moyennes

CNAF : Caisse nationale des allocations familiales

CNAMP : Conservatoire National des Arts et Métiers

CNDP : Commission nationale du débat public

CNERP : Conseil national des économies régionales et de la productivité

CNERP : Conseil national des économies régionales et de la productivité

CNIP : Centre National des Indépendants et Pays

CNP : Compagnie nationale de porcelaine

CNT : Conférence nationale des territoires

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

CU : Communauté urbaine

DAFU : Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme

DAFU : Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DDE : Direction départementale de l'équipement

DGRST : Délégation générale à la recherche scientifique et technique

DGS : Directeur général des services

DHUP : Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DVC : Divers centre

DVD : Divers droite

DVG : Divers gauche

EDSM : Étoile des Sports Montluçonnais

EELV : Europe Ecologie-Les Verts

ENET : Ecole Nationale de l'Enseignement Technique

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunal

EPHE : Ecole Pratique des Hautes Etudes

EPPGHV : Etablissement public du Parc de la grande halle de La Villette

EPSON : European Observation Network for Territorial Development and Cohesion

FEDER : Fonds européen de développement régional

FIAT : Fonds interministériel d'aménagement du territoire

FMVM : Fédération des maires des villes moyennes

FN : Front national

FNADT : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire

FNE : Fonds national pour l'emploi

FNH : Fédération nationale de l'habillement

FNSP : Fondation Nationale des Sciences Politiques

GAM : Groupes d'action municipale

GER : Groupe d'études et de recherche

GRETHA : Groupe de Recherche en Economie Théorique et Appliquée

GRVM : Groupe de Recherche sur les Villes Moyennes

HBM : Habitations à bon marché

HLM : Habitations à loyer modéré

IFOP : Institut français d'opinion publique

IGF : Inspection Générale des Finances

INED : Institution national des études démographiques

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

IRIA : Institut de Recherche, d'Informatique et d'Automatique

ISAT : Institut supérieur de l'automobile et des transports

IURD : Institue of Urban and Regional Development

IUT : Institut universitaire de technologie

LFI : La France Insoumise

LGV : Ligne à grande vitesse

LO : Lutte Ouvrière

LOADDT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

LOADT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

LR : Les Républicains

LREM : La République en Marche

LRI : Les Républicains indépendants

MAP : Modernisation de l'Action Publique

MATPAM : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

MRG : Mouvement Radical de Gauche

MRU : Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme

MSHS : Maison des Sciences de l'Homme et de la Société

NAP : Nouveau parti anticapitaliste

NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de notre République

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ODT : Observatoire des territoires

OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat

ORT : Opérations de revitalisation de territoire

ORTF : Office de radiodiffusion-télévision français

PCF : Parti communiste français

PLU : Plan local d'urbanisme

PME : Petites et moyennes entreprises

PNRU : Programme nationale de rénovation urbaine

POCL : Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon

POS : Plan d'occupation des sols

PS : Parti socialiste

PUCA : Plan Urbanisme Construction Architecture

RDA : République démocratique d'Allemagne

RN : Rassemblement national

RPR : Rassemblement pour la République

RVM : Réseau des villes moyennes

SAGEM : Société d'applications générale d'électricité et de mécanique

SCiRN : Shrinking Cities International Research Network

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement Urbain

SEM : Société d'Economie Mixte

SEP : Société d'Emballage Plastique

SESAME : Système d'Etudes du Schéma d'Aménagement

SFIO : Section française de l'Internationale ouvrière

SFMAI : Société Français de Matériel Agricole et Industriel

SIIVIM : Sommet international de l'innovation dans les villes médianes

SITCOM : Syndicat mixte intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères de la région montluçonnaise

SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple

SMMP : Société Minière et Métallurgique du Périgord

SMPV : Syndicat Mixte du Pays de Vierzon

SPL : Systèmes productifs locaux

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

TCSI : Technologies, contenus et supports de l'information

THD : Très haut débit

TPE : Très petites entreprises

UDF : Union pour la démocratie française

UDI : Union des démocrates et des indépendants

UDR : Union des démocrates pour la République

UDR : Union des démocrates pour la République

UE : Union européenne

UMP : Union pour un Mouvement Populaire

UQAR : Université du Québec à Rimouski

UU : Unité urbaine

VDF : Villes de France

ZAU : Zonage en aire urbaine

ZE : Zone d'emploi

ZUP : Zone à urbaniser en priorité

ZUU : Zonage en unité urbaine

ANNEXE 2. LISTE DES ENTRETIENS

Entretiens à Montluçon (1/4)¹⁴⁷²

Abdou Diallo : directeur général d'un groupement d'employeurs spécialisé dans le contrôle de gestion et la formation, après un passage au PRG il fut la tête de liste de Montluçon Dès Demain (SE) en 2014, il fut conseiller municipal d'opposition à Montluçon de 2001 à 2014 et conseiller communautaire délégué au numérique. (*Entretien le 25 avril 2018*)

Alain Faucher : directeur départemental des Restos du Cœur, attaché parlementaire entre 2007 et 2012 du député PS Bernard Lesterlin, auparavant chargé de mission à la sous-préfecture de Montluçon. (*Entretien le 27 septembre 2018*)

Béatrice Miclet : sans profession, conseillère municipale PS à Désertines de 2014 à 2020 et militante associative engagée contre les violences conjugales. (*Entretien le 1^{er} février 2019*)

Bernard Pozzoli : maire socialiste de Prémilhat et conseiller communautaire depuis 2008, conseiller départemental sur le canton de Montluçon 4, adjoint au maire de Montluçon de 1989 à 2001 et conseiller municipal d'opposition de 2001 à 2008 et ex-permanent CFDT. (*Entretien le 25 septembre 2018*)

Bruno Bouchez : proviseur des lycées Paul-Constans et Albert-Einstein. (*Entretien le 5 septembre 2018*)

Carole Thibaut : autrice, metteuse en scène, comédienne, directrice depuis janvier 2016, à Montluçon, du théâtre des Îlets qui est labélisé centre dramatique nationale (CDN). (*Entretien le 17 avril 2018*)

Christian Chantel : cadre de la fonction publique territoriale à Nevers Agglomération, ex-chargé de mission au sein du Comité d'expansion économique de l'Allier. (*Entretien le 29 janvier 2019*)

Christian Chito : vétérinaire à la retraite, maire (DVD) de Marcillat-en-Combraille depuis 2008, vice-président du conseil départemental, vice-président de l'agglomération de Montluçon et ex-président de la communauté de communes du Pays de Marcillat-en-Combraille. (*Entretien le 29 janvier 2019*)

Christophe Arnald : président d'AMACODEV, groupe installé à Montluçon qui intervient pour les PME et les ETI dans les domaines de l'industrie et des services à l'industrie. (*Entretien le 23 avril 2018*)

Claude Fournier : ingénieur des Arts et métiers de formation, ancien président de Landis et Gyr et ancien directeur du Comité d'expansion économique de l'Allier. (*Entretien le 24 avril 2018*)

¹⁴⁷² 48 entretiens pour 45 enquêtés.

Daniel Ducléry : directeur central de la sécurité publique entre 1995 et 1997, il fut maire (UMP puis LR) de Montluçon de 2001 à 2017 et président de l'agglomération de 2001 à 2020. (*Entretien n° 1 le 7 mars 2019, entretien n° 2 le 7 avril 2019*)

Éric Bourgougnon : historien de formation, conservateur du Mu'pop à Montluçon. (*Entretien le 18 janvier 2019*)

Évelyne Tautou : 8^e vice-présidente de l'agglomération de Montluçon en charge du développement culturel et conseillère municipale (DVD) à Montluçon depuis 2001. (*Entretien le 26 avril 2018*)

Francis Nouhant : maire (DVD) de Quinssaines depuis 2014 et auparavant conseiller municipal depuis 1995. (*Entretien le 28 septembre 2018*)

Frédéric Kott : médecin de profession, conseiller municipal (PS puis DVG) à Montluçon de 1995 à 2001 puis de 2008 à 2020, tête de liste socialiste en 2014 et tête de liste DVG en 2020. (*Entretien le 29 septembre 2018*)

Frédéric Laporte : expert-comptable de profession, conseiller municipal (UMP puis LR) de Montluçon depuis 2008 et maire depuis 2017. (*Entretien le 7 mars 2019*)

Geoffrey Lesueur : gérant d'un bar installé dans le centre-ville de Montluçon et acteur associatif. (*Entretien le 5 septembre 2018*)

Henri Malavaud : militant socialiste, conseiller municipal (PS) à Désertines de 2014 à 2020. (*Entretien le 27 septembre 2018*)

Henry Tilly : masseur-kinésithérapeute retraité, conseiller municipal (PS) de Montluçon de 1983 à 1989.

Jean Floquet : président de France Intec groupe bourbonnaise, association installée à Montluçon qui met en lien les lycéens avec les entreprises du territoire. (*Entretien le 31 janvier 2019*)

Jean-Claude Micouraud : fils de Fernand Micouraud, maire (PCF) de Vierzon de 1977 à 1990, lui-même maire (PCF) de Montluçon de 1998 et 2001, conseiller départemental de 1998 à 2004, élu sur le canton de Montluçon-Ouest, conseiller municipal de 1983 à 1998 et adjoint, sur cette période, en charge successivement des sports, de l'urbanisme et des finances. (*Entretien le 9 mai 2019*)

Jean-Paul Lamoine : agriculteur à la retraite, maire (PS) d'Arpheuilles-Saint-Priest depuis 2008. (*Entretien le 28 janvier 2019*)

Jean-Paul Perrin et un collègue : professeurs d'histoire dans le secondaire et membre de l'association des amis de Montluçon. (*Entretien le 27 avril 2018*)

Jean-Pierre Guérin : maire (DVD) de Saint-Victor depuis 2014, auparavant conseiller municipal. (*Entretien le 26 septembre 2018*)

Joëlle Gérinier : maire (LR) de Teillet-Argenty depuis 2018, épouse d'André Gérinier, maire (DVD) de la commune de 1995 à 2018. (*Entretien le 28 janvier 2019*)

Joseph Roudillon : avocat de profession, conseiller municipal (LR puis DVD) de Montluçon affilié au groupe majoritaire jusqu'en 2017 et depuis dans l'opposition, tête de la liste « Libres pour Montluçon » aux élections municipales de 2020. (*Entretien le 30 janvier 2019*)

Juliette Werth : conseillère départementale (DVG) élue sur le canton de Montluçon-4 et conseillère municipale à Montluçon depuis 2008. (*Entretien le 4 septembre 2018*)

Laurent Rayon : attaché parlementaire du député (PS) de la 2^e circonscription de l'Allier de 2012 à 2017, ancien militant PS, candidat en 2020 sur la liste (SE) Montluçon Dès Demain. (*Entretien le 23 avril 2018*)

Louis Aubry : porte-parole du mouvement Génération.s à Montluçon et candidat en 2020 sur la liste (DVG) Pour Montluçon changeons la donne. (*Entretien le 10 mars 2020*)

Lucien Dubuisson : maire (PCF) de Désertines de 1995 à 2014 et vice-président de la communauté d'agglomération de 2000 à 2014. (*Entretien le 26 septembre 2018*)

Marc Malbet : enseignant de profession, maire (PS) de Domérat de 2008 à 2020, conseiller municipal depuis 1989 et conseiller départemental depuis 2014. (*Entretien le 26 avril 2018*)

Mathieu Bogros : 1^{er} fédéral du PS de l'Allier depuis 2017, candidat socialiste aux élections municipales de 2020 à Montluçon. (*Entretien n° 1 le 27 septembre 2018, entretien n° 2 le 10 mars 2020*)

Maurice Brun : avocat retraité, maire (DVC) de Montluçon de 1972 à 1977, député de l'Allier de 1973 à 1978 et conseiller départemental de 1972 à 1994 sur le canton de Montluçon-Ouest. (*Entretien le 18 avril 2018*)

Michaël Nicolas : journaliste au journal La Montagne et directeur de l'agence de Montluçon. (*Entretien le 6 septembre 2018*)

Monique Lagrange : agricultrice en retraite, maire (DVD) de Ronnet de 2001 à 2020. (*Entretien le 30 janvier 2019*)

Nicolas Brien : directeur général de France Digitale depuis 2017, attaché parlementaire du député socialiste de la 2^e circonscription de l'Allier de 2012 à 2017, 1^{er} fédéral du PS de l'Allier de 2015 à 2017, conseiller municipal PS d'opposition à Montluçon de 2014 à 2020 et candidat PS aux législatives de 2017. (*Entretien le 18 mars 2018*)

Philippe Charvéron : délégué général du Medef Allier, président du Conservatoire national des arts et métiers Auvergne-Rhône-Alpes. (*Entretien le 19 avril 2019*)

Philippe Glomot : docteur en pharmacie de profession, maire (SE) de Villebret depuis 2014 et conseiller municipal depuis 2008. (*Entretien le 24 septembre 2018*)

Philippe Rey : docteur en géographie, auteur de Montluçon et les villes du vide, il fut responsable des éditions à la mairie de Montluçon et candidat (DVD) aux élections municipales de 2020. (*Entretien le 19 novembre 2020*)

Pierre Goldberg : enseignant retraité, député (PCF) de Montluçon de 1978 à 1981, de 1988 à 1993 et de 1997 à 2007, et maire de la ville de 1977 à 1998. (*Entretien le 25 septembre 2018*)

Pierre Mothet : agent territorial de profession, conseiller municipal (PCF) à Montluçon depuis 2014 et candidat en 2020 sur la liste (DVG) Pour Montluçon changeons la donne. (*Entretien n° 1 le 4 septembre 2018, entretien n° 2 le 16 janvier 2020*)

Roger Tindilière : ouvrier, secrétaire départemental de la CGT dans l'Allier de 1966 à 1982 et administrateur à la CPAM de 1983 à 1996. (*Entretien le 4 septembre 2018*)

Secrétaire de mairie (*entretien le 31 janvier 2019*)

Sylvie Sartirano : conseillère municipale (SE) à Montluçon depuis 2014 et tête de liste (SE) en 2020 de Montluçon Dès Demain. (*Entretien le 27 avril 2018*)

Thierry Miard : vice-président à la Chambre de commerces et d'industries en charge du commerce et candidat LREM aux élections municipales de 2020 à Montluçon. (*Entretien le 6 septembre 2018*)

Entretiens à Nevers (2/4)¹⁴⁷³

Adrien Montoille : ingénieur d'affaires de profession, président des jeunes populaires de la Nièvre et conseiller municipal (UMP) d'opposition à Nevers de 2008 à 2014, candidat en 2011 aux élections départementales. (*Entretien n° 1 le 15 avril 2020, entretien n° 2 le 22 avril 2020*)

Alain Creuzet : chef du bureau des collectivités locales à la préfecture de la Nièvre au moment de l'entretien. (*Entretien le 29 avril 2016*)

Alain Herteloup : cadre du secteur privé de profession, maire PS de Fourchambault depuis 2014, conseiller département depuis 2015, vice-président du conseil départemental et du conseil communautaire. (*Entretien n° 1 le 11 février 2015, entretien n° 2 le 15 décembre 2020*)

Anne Wozniak : adjointe déléguée à l'environnement naturel et à l'urbanisme depuis 2014 et conseillère communautaire siégeant dans la majorité. (*Entretien n° 1 le 2 avril 2021, entretien n° 2 le 12 avril 2021*)

Aurélie Jargeaix : chargée de communication à Nevers Agglomération. (*Entretien le 3 mai 2015*)

Bruno Lepinte : DGS à la ville de Nevers de 1993 à 2014, auparavant agent au CCAS depuis 1983. (*Entretien n° 1 le 9 février 2015, entretien n° 2 le 10 avril 2020, entretien n° 3 le 17 avril 2020*)

Caroline Gaffet : directrice de la communication à Nevers Agglomération. (*Entretien le 3 mai 2015*)

Christian Demaillet : ex-directeur du PETR Val-de-Loire-Nivernais et dirigeant d'entreprise. (*Entretien n° 1 le 12 février 2015, entretien n° 2 le 9 novembre 2020, entretien n° 3 le 30 novembre 2020*)

Christophe Warnant : conseiller municipal puis adjoint PS à Nevers de 1983 à 2014, président du comité syndical du Pays Nevers Sud Nivernais jusqu'en 2014, 1^{er} vice-président de Confluences 2 entre 1998 et 2003, conseiller communautaire de 2003 à 2014 et fondateur de plusieurs associations culturelles. (*Entretien le 16 janvier 2015*)

Claude Ibanez : conseiller municipal et président du groupe PS à Nevers de 1995 à 2001, ouvrier de formation puis permanent syndical (affilié CFDT), auparavant conseiller municipal (PS) à Montbéliard de 1971 à 1989. (*Entretien le 17 avril 2020*)

Colette Mongiat : conseillère départementale PS de la Nièvre, sur le canton de Pougues-les-Eaux, de 2001 à 2015. (*Entretien le 2 novembre 2015*)

Daniel Bourgeois : expert en assurance automobile à la retraite, maire PS (puis Générations) de Sermoise-sur-Loire de 2014 à 2020, vice-président de l'agglomération sur la même période et conseiller départemental du canton Nevers-Est, vice-président au conseil départemental en charge des finances, depuis 2015. (*Entretien le 2 décembre 2020*)

¹⁴⁷³ 98 entretiens pour 55 enquêtes.

Delphine Fleury : conseillère départementale PS sur le canton de Nevers-Est, chargé de mission à la F.O.L., conseillère municipale (PS) à Nevers de 2001 à 2020, ex-attachée parlementaire de la sénatrice Anne Emery Dumas, ex-permanente à la fédération PS de la Nièvre, directrice de campagne pour les élections municipales de 2020 de la liste (DVG) Pour Nevers. (*Entretien le 15 avril 2020*)

Denis Froidevaux : architecte du patrimoine à Nevers depuis les années 1970, spécialiste de l'histoire locale et architecte de nombreux équipements locaux. (*Entretien le 7 octobre 2020*)

Didier Boulaud : enseignant de formation, maire de Nevers de 1993 à 2010, président de l'agglomération de 2003 à 2014, président du SIVOM de 1995 à 2003, député de la 1^{ère} circonscription de la Nièvre de 1993 à 2001 puis sénateur de 2001 à 2012, il fut auparavant directeur de cabinet de Pierre Bérégovoy à la mairie de Nevers et adjoint en charge du personnel à Nevers de 1989 à 1993. (*entretien n° 1 le 16 février 2015, entretien n° 2 le 10 octobre 2019, entretien n° 3 le 7 novembre 2019, entretien n° 4 le 28 novembre 2019, entretien n° 5 le 1^{er} avril 2020, entretien n° 6 le 9 avril 2020, entretien n° 7 le 15 avril 2020, entretien n° 8 le 22 avril 2020, entretien n° 9 le 29 avril 2020, entretien n° 10 le 6 mai 2020, entretien n° 11 le 13 mai 2020, entretien n° 12 le 3 juin 2020, entretien n° 13 le 10 juin 2020, entretien n° 14 le 17 juin 2020, entretien n° 15 le 23 juin 2020, entretien n° 16 le 6 août 2020, entretien n° 17 le 12 novembre 2020, entretien n° 18 le 3 décembre 2020, entretien n° 19 le 9 décembre 2020, entretien n° 20 le 16 décembre 2020, entretien n° 21 le 13 janvier 2021, entretien n° 22 le 19 janvier 2021, entretien n° 23 le 26 janvier 2021, entretien n° 24 le 10 février 2021, entretien n° 25 le 3 mars 2021*)

Didier Bourotte : militant PCF et syndicaliste, ex-conseiller municipal à Nevers sur le mandat 2008-2014. (*Entretien n° 1 le 29 avril 2016, entretien n° 2 le 21 avril 2020*)

Émilien Court : fondateur de Pigo, une société spécialisée dans la fabrique de micro-ordinateur de bureau fonctionnant à l'aide de logiciels libres, et militant EELV. (*Entretien le 15 mars 2020*)

Etienne Rosenstiehl : directeur général de Gutenberg and Co depuis 2019. Auparavant consultant finance chez Esteban Conseils et cadre bancaire passé par la Société Générale, le Crédit Lyonnais et HSBC. (*Entretien le 22 décembre 2020*)

Fabrice Berger : maire (LREM, ex-EELV) de Challuy depuis 2008, référent département de LREM. (*Entretien le 29 avril 2015*)

Farid Hadjab : ex-directeur de cabinet du Président (PS) du Conseil départemental de la Nièvre et militant PS. (*Entretien le 2 septembre 2015*)

Florent Sainte Fare Garnot : maire (PS) de Nevers de 2010 à 2014, adjoint au maire de Nevers de 2008 à 2010 et directeur de cabinet du maire de Nevers de 2005 à 2008. (*Entretien le 4 juin 2015, entretien n° 2 le 16 octobre 2020, entretien n° 3 le 27 octobre 2020, entretien n° 4 le 12 novembre 2020, entretien n° 5 le 17 novembre 2020, entretien n° 6 le 27 novembre 2020*)

Franco Orsi : président de la Chambre de commerces et d'industries (CCI) de la Nièvre (2015-2021) et ex-PDG d'Aisan Industry France. Il est également administrateur de la société Groupe Danielson, de la société Patrimoniale de la Nièvre et de la société d'HLM Logivie. (*Entretien le 29 avril 2021*)

François Diot : secrétaire départemental du PCF, permanent du parti, militant associatif et conseiller municipal à Nevers depuis 2001. (*Entretien n° 1 le 4 mai 2016, entretien n° 2 le 13 avril 2020*)

Gérard Aubry : maire (SE) de Saincaize-Meauce de 2001 à 2020. (*Entretien le 29 avril 2016*)

Gilles Jacquet : adjoint au maire (PS) à Fourchambault. (*Entretien le 15 février 2015*)

Guillaume Langeron : collaborateur du groupe d'opposition (DVD) au conseil départemental et conseiller municipal (DVC) à Nevers depuis 2020 délégué aux affaires générales, à l'observation territoriale, au recensement et à la modernisation de l'action publique. (*Entretien le 6 novembre 2020*)

Hélène Rigoulot : ex-directrice générale des services (DGS) de la ville de Fourchambault, actuellement directrice du service « petite enfance » au CCAS de la ville de Nevers. (*Entretien le 5 mars 2015*)

Jacqueline Richard : adjointe au maire (PS) à Nevers déléguée au « temps libre et à la vie sociale » puis à la Culture entre 2008 et 2014. (*Entretien le 1^{er} avril 2021*)

Jean-François Junot : (entretien n° 1 le 4 juin 2021, entretien n° 2 le 14 juin 2021, entretien n° 3 le 6 juillet 2021, entretien n° 4 le 12 juillet 2021)

Jean-Luc Cotennot : secrétaire de mairie à Challuy. (*Entretien le 11 février 2015*)

Jean-Luc Martinat : entrepreneur de profession, tête de liste de l'union de la droite et du centre aux élections municipales de 2008 et candidat aux élections départementales en 2015 sous la bannière Nevers à Venir. Il préside aujourd'hui le conseil de développement du PETR Val de Loire Nivernais. (*Entretien n° 1 le 7 octobre 2020, entretien n° 2 le 18 novembre 2020*)

Jean-Marc Mathios : directeur général des services (DGS) de Nevers Agglomération ayant participé à la mise en place de Confluences 1 et 2. (*entretien le 12 février 2015*)

Jean-Michel Manquat : militant EELV, chef du service sport au Journal du Centre entre 2004 et 2015 et responsable du service économie depuis 2015. (*Entretien le 10 avril 2020*)

Jean-Pierre Devillechaise : maire (DVG) de Germigny-sur-Loire entre 2001 et 2020. (*Entretien le 4 mai 2015*)

Jocelyne Bonnet : adjointe PS au maire à Nevers de 1983 à 2008 en charge de tout le secteur social de la ville et conseillère municipale de 1977 à 1983 (*entretien n°1 le 4 juin 2021, entretien n° 2 le 15 juin 2021*)

Julien Jouhanneau : maire de Coulanges-lès-Nevers depuis 2020 et vice-président à l'agglomération aux Relations avec les communes, à l'Aménagement et à l'Équité du Territoire, à l'Urbanisme et aux Contractualisation. (*Entretien le 21 avril 2021*)

Louis Sopizet : conseiller municipal PCF délégué aux sports de 1971 à 1983 puis adjoint aux sports de 1983 à 2001. (*Entretien le 14 septembre 2021*)

Manuel Escribano : directeur adjoint clientèle et patrimoine chez Habellis, une entreprise sociale pour l'habitat (ESH) du groupe Action Logement (*Entretien le 12 janvier 2021*)

Marcel Charmant : fut Président PS du conseil général de la Nièvre de 2001 à 2011, conseiller général de Nevers-Est de 1993 à 2011, maire de Saint-Aubin-les-Forges de 1995 à 2001, conseiller régional de Bourgogne de 1985 à 1993, adjoint au maire de Nevers de 1983 à 1995, député de la Nièvre de 1988 à 1992 et sénateur de la Nièvre de 1992 à 2001. Il fut également cadre dans une compagnie d'assurance. (*Entretien le 14 juin 2021*)

Martine Carillon-Couvreur : directrice d'un institut médico-éducatif à la retraite, députée (PS) de la 1^{ère} circonscription de la Nièvre de 2001 à 2017 et adjointe au maire de Nevers de 2001 à 2014. (*Entretien le 6 avril 2020*)

Maryse Augendre : maire (DVG) de Coulanges-les-Nevers de 2001 à 2020. (*Entretien le 10 février 2015*)

Mohamed Lagrib : conseiller municipal et communautaire à Nevers (NàV puis SE) de 2014 à 2020 et candidat (DVG) aux élections de 2020. (*Entretien le 24 avril 2020*)

Nathalie Charvy : enseignante-chercheuse de formation, conseillère municipale et communautaire (EELV) à Nevers depuis 2014, présidente de l'Association Ouverte et Citoyenne, tête de liste (EELV-PCF) en 2020 de Nevers écologique et solidaire. (*Entretien n° 1 le 4 mai 2015, entretien n° 2 le 8 avril 2020*)

Nathan Cohen : fondateur & CEO de Bik'air, une société de vélos électriques en libre-service sans bornes à destination des villes médianes. (*Entretien le 18 mars 2020*)

Olivier Sicot : conseiller municipal et communautaire (PCF) à Varennes-Vauzelles au moment de l'entretien, maire de Varennes-Vauzelles depuis 2020. (*Entretien le 4 mai 2016*)

Pascal Arbault : PDG et fondateur de la société DAVI, PME spécialisée dans l'intelligence artificielle installée à Nevers et Paris. Il est membre du Medef de la Nièvre, président de l'association Je suis la Nièvre et fut président du comité de soutien de la liste Nevers Ecologique et Solidaire aux élections municipales de 2020. (*Entretien le 21 novembre 2020*)

Pascale Massicot : directrice d'une association culturelle d'enseignement artistique de profession et militante associative, conseillère régionale (Génération.s) depuis 2015 où elle préside la commission « culture – sport – jeunesse et vie associative – lutte contre les discriminations » et conseillère municipale (PS) à Nevers de 2001 à 2014 où elle fut adjointe à la culture de 2011 à 2014. (*Entretien n°1 le 8 avril 2020, entretien n° 2 le 9 avril 2020, entretien n° 3 le 14 avril 2020*)

Patrice Corde : professeur agrégé d'histoire géographie, adjoint aux finances dans la majorité municipale PS à Nevers de 2008 à 2014, puis conseiller municipal dans l'opposition de 2014 à 2019. Il fut également secrétaire de section plusieurs années à Nevers. (*Entretien le 19 novembre 2020*)

Patrick Colledani : conducteur de travaux de profession, conseiller municipal (PS) Nevers de 2006 à 2008 et secrétaire de section (PS) à Nevers aux débuts des années 2000, il fut également candidat en 2020 sur la liste (DVG) Nevers écologique et solidaire. (*Entretien le 6 avril 2020*)

Philippe Morel : tête de liste (DIV) aux élections municipales de 2020, conseiller départemental (SE) de la Nièvre (canton Nevers-Ouest) depuis 2015, tête de liste de l'union de la droite et du centre en 2001. Il fut collaborateur d'Hervé de Charrette dans les années 1980. (*Entretien le 24 juin 2020*)

Simon Peyronnaud : co-fondateur et gérant de losanje.com, une société recyclant des vêtements de seconde main et retravaillés par des designers et des couturiers français. (*Entretien le 10 mars 2021*)

Thierry Boidevezy : propriétaire-gérant du Donalds Pub à Nevers. Il fut élu dans la majorité PS à Nevers entre 1995 et 2014 et 2^e adjoint en charge des marchés publics entre 2008 et 2014. En 2020 il fut candidat non-élu sur la liste Nevers en Commun (PS, LFI, Générations et Place Publique). (*Entretien n° 1 le 31 mars 2021, entretien n° 2 le 1^{er} avril 2021*).

Valérie Mazerolle : journaliste au Berry Républicain depuis 2017 et journaliste-politique au Journal du Centre de 2013 à 2017. (*Entretien le 21 avril 2020*)

Vincent Morel : conseiller municipal d'opposition EELV à Nevers, directeur de festivals (Bach en Combrailles, Osez-le-Classique). (*Entretien le 1^{er} avril 2021*)

Wilfrid Séjeau : libraire indépendant de profession, conseiller municipal (EELV) à Nevers de 2014 à 2020, conseiller régional (EELV) de 2004 à 2010 et conseiller municipal (EELV) à Guérigny de 2001 à 2008. (*Entretien n° 1 le 28 juin 2015, entretien n° 2 le 14 avril 2020, entretien n° 3 le 23 avril 2020*)

Entretiens à Vierzon (3/4)¹⁴⁷⁴

Alain Lebranchu : maire (DIV) de Saint-Outrille depuis 2016 et conseiller communautaire délégué au ferroviaire. Il fut vice-président à la communauté de communes en charge des événements sportifs et culturels et de l'éclairage public entre 2016 et 2020. (*Entretien le 3 novembre 2020*)

Andrée Brun : militante LR, candidate aux élections municipales en 2014, active dans de nombreuses associations (Lions Club, Secours Catholique, etc.) et ancienne propriétaire des Maisons de la Presse de Vierzon et de Neuvy-sur-Barangeon. (*Entretien le 9 avril 2021*)

Béatrice Renon : directrice du CAUE (conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement) du Cher et architecte-conseille. (*Entretien le 1^{er} octobre 2021*)

Boris René : responsable d'agence d'une entreprise internationale, conseiller municipal de Vierzon délégué au numérique et à la téléphonie fixe et mobile et 9^e vice-président à la communauté de communes Vierzon Sologne Berry en charge du développement économique (*entretien le 17 mai 2021*)

Caroline Edilbert : chargée de mission au sein du Pôle d'économie du patrimoine de Vierzon entre 1999 et 2007. (*Entretien le 27 octobre 2021*)

Cécile Changeux : conseillère municipale et communautaire d'opposition DVC à Vierzon et Vierzon-Sologne-Berry. Elle est également vice-présidente de l'Union des commerçants et trésorière de l'association Regroupement des entreprises du Vierzonnais. (*Entretien le 22 mars 2020*)

Céline Assegond : ingénieure de recherches au sein du CETU ETIcS, elle a été à l'initiative du projet Memoviv visant à valoriser la mémoire ouvrière à Vierzon. (*Entretien le 11 octobre 2021*)

Christophe Doré : tête de liste (DVC) à Vierzon en 2020 où il a récolté près de 40 % des voix au 1^{er} tour. Il fut auparavant commandant de la compagnie de gendarmerie de Vierzon. (*Entretien le 6 novembre 2020*)

Delphine Piétu : maire PCF de Thénieux depuis 2020. Elle est également conseillère départementale élue sur le canton de Vierzon 2. (*Entretien le 10 novembre 2020*)

Dorian Degoutte : artiste plasticien et cinéaste installé à Vierzon où il mène un travail sur le « patrimoine ordinaire ». (*Entretien le 9 novembre 2020*)

¹⁴⁷⁴ 55 entretiens pour 45 enquêtes.

Fabien Bernagout : conseiller municipal à Vierzon, délégué aux jumelages et à la coopération décentralisée, et vice-président de la communauté de communes *Vierzon-Sologne-Berry*. Il fut adjoint aux sports entre 2014 et 2020. (*Entretien le 12 mai 2021*)

Fabien Mathieu : maire (DIV) de Saint-Laurent depuis 2020. (*Entretien le 13 novembre 2020*)

Fleurance Lachaud : responsable du musée de Vierzon, à l'origine du projet Memoviv. (*Entretien le 22 octobre 2021*)

Franck Jeannin : fondateur et gérant d'ALGOSUP, une école supérieure de formation au numérique, et Vice-Président de Digital Loire Valley, un réseau d'acteurs French Tech & French Fab en région Centre Val de Loire. (*Entretien le 17 mai 2021*)

François Dumon : président (PCF) de la communauté de communes Vierzon Sologne Berry depuis 2015. Il fut également maire-adjoint à Vierzon de 1977 à 1989 puis de 2008 à 2015, vice-président en Région Centre Val-de-Loire, conseiller général du Cher et candidat tête de liste aux élections municipales à Vierzon en 2001. (*Entretien n° 1 le 27 avril 2021 ; entretien n° 2 le 6 mai 2021*)

François Tessier : professeur agrégé d'histoire-géographie au Lycée Edouard Vaillant de Vierzon, conseiller municipal d'opposition (DVC) de 2014 à 2020 et conseiller communautaire de 2019 à 2020. (*Entretien le 16 avril 2021*)

Freddy Toinette : directeur technique et opérationnel au sein de la Société d'économie mixte du Pays de Vierzon (SemVie) et chef de projets « Action Cœur de Ville » au sein de la Société publique locale ingénierie aménagement territorial (SPLIAT). (*Entretien le 26 avril 2021*)

Frédéric Dupin : cadre dans le domaine de l'insertion, conseiller municipal (PS) à Vierzon (2014-...) délégué à l'insertion et au territoire zéro chômeur depuis 2021 et vice-président à la communauté de communes en charge de l'insertion, de la formation, de l'économie sociale et solidaire. (*Entretien le 30 avril 2021*)

Frédéric Morillon : professeur d'histoire-géographie en lycée, conseiller municipal délégué au patrimoine de 1995 à 2001, adjoint aux travaux et au patrimoine de 2001 à 2005, adjoint aux finances et au patrimoine entre 2005 et 2008, conseiller municipal d'opposition de 2008 à 2014 puis de 2015 à 2020 et président des *Amis du Musée de Vierzon* et du *Cercle historique du Pays de Vierzon*. (*Entretien n°1 le 14 avril 2021, entretien n° 2 le 29 avril 2021*)

Gérard Larpent : journaliste retraité, à l'origine de plusieurs enquêtes sur les modifications du paysage industriel de Vierzon et sur la reconversion de son économie locale, il est l'auteur d'une *Histoire de Vierzon* (2021). (*Entretien le 27 septembre 2021*)

Henri Letourneau : cadre retraité, maire (DIV) de Dampierre-en-Graçay depuis 2001 et conseiller communautaire à la communauté de communes Vierzon Sologne Berry. (*Entretien le 5 décembre 2020*)

Jean Catinaud : propriétaire-gérant de la dernière librairie-papeterie indépendante de Vierzon, fermée en 2018. (*Entretien le 8 avril 2021*)

Jean Rousseau : maire DVC (ex-PS) de Vierzon de 1990 à 2008. Il fut également député du Cher entre 1981 et 1986, conseiller régional de 1981 à 1998, conseiller général de 1998 à 2004 et conseiller municipal d'opposition entre 2008 et 2020. Instituteur de profession, il fut engagé par ailleurs au sein du syndicat national des instituteurs (SNI) (*entretien n° 1 le 4 novembre 2020, entretien n° 2 le 12 novembre 2020, entretien n° 3 le 20 novembre 2020*)

Jean-Luc Birski : directeur de la Régie Inter Quartiers de Vierzon C2S (*entretien n° 1 le 20 mai 2021 ; entretien n° 2 le 31 mai 2021*)

Jean-Paul Vadrot : cadre de la Caisse d'allocations familiales de Bourges à la retraite, il fut -adjoint (PS) à la vie associative de 1983 à 1990, adjoint aux finances de 1990 à 2006 puis adjoint aux (?) de 2006 à 2008. Il fut également conseiller général, élu sur le canton de Vierzon 1, de 1992 à 1998. (*Entretien n° 1 le 7 avril 2021, entretien n° 2 le 15 avril 2021*)

Jean-Pierre Charles : maire PCF de Graçay depuis 1998, vice-président de la communauté de communes Vierzon Sologne Berry depuis 2013 (président de la CC des Vallées Vertes de 1999 à 2012), conseiller départemental du Cher depuis 2008, vice-président aux transports et président de la commission des finances entre 2008 et 2015. Il fut également président de l'OPH 18 entre 2008 et 2015 et vice-président du SDIS entre 2004 et 2015. (*Entretien le 17 novembre 2020*)

Laurent Aucher : maître de conférences en sociologie à l'Université d'Orléans et chercheur au CEDETE. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages et articles consacrés à la mémoire ouvrière à Vierzon. (*Entretien le 29 septembre 2021*)

Laurent Desnoues : conseiller municipal et conseiller communautaire d'opposition DVC à Vierzon et Vierzon-Sologne-Berry. (*Entretien le 29 mars 2021*)

Marie-Hélène Bodin : première adjoint PS au maire de Vierzon en charge des solidarités de 2008 à 2014 et à l'enfance, à la petite enfance et à la politique de la ville de 2014 à 2020, conseillère municipale d'opposition entre 1995 et 2008 et conseillère régionale de 1998 à 2004. Elle fut par ailleurs active dans diverses associations locales et administratrice de la Société Publique locale ingénierie aménagement territorial (SPLIAT) et présidente du CCAS. Elle fut enfin vice-présidence de la communauté de communes de 2015 à 2017. (*Entretien 31 mai 2021*)

Mary-Claude Grison : professeure de musique, conseillère municipale d'opposition depuis 2014 et tête de liste de Vierzon 2020 (DVC) lors des dernières élections municipales. (*Entretien le 13 novembre 2020*)

Mélanie Chauvet : psychologue à l'hôpital de Vierzon, militante CGT, adjointe au maire (PCF) déléguée à la Culture et aux anciens combattants. (*Entretien le 16 avril 2021*)

Michel Hervé : Président de l'association pour la Mémoire industrielle et agricole du Pays de Vierzon (MIAPV) (*entretien le 4 octobre 2021*)

Nadine Michau : maître de conférences en anthropologie à l'Université de Tours, auteure d'un documentaire intitulé « Vierzon, un destin industriel » et à l'origine, avec plusieurs collègues, du site Memoviv qui regroupe des témoignages d'anciens ouvriers vierzonnais. (*Entretien le 6 octobre 2021*)

Nicolas Dumas : ex-Président de la société DIS Consulting/DIS Partners, spécialisée dans l'optimisation du poste « déchets » et dans l'économie circulaire. Il est le Président du Medef en Région Centre-Val-de-Loire et le trésorier de la CCI du Cher (*entretien le 10 mai 2021*)

Nicolas Sansu : maire PCF de Vierzon depuis 2008, député du Cher entre 2012 et 2017 et conseiller général de 2004 à 2012. (*Entretien n° 1 le 9 novembre 2020, entretien n° 2 le 11 novembre 2020, entretien n° 3 le 16 décembre 2020*)

Pascal Chauveau : ingénieur du patrimoine au sein du service de Conservation régionale des monuments historiques, rattaché à la DRAC Centre-Val de Loire. (*Entretien le 12 octobre 2021*)

Philippe Fournier : adjoint (PS) au maire de Vierzon délégué aux solidarités, 9^e vice-président à la Région délégué aux Transports et à l'intermodalité, conseiller communautaire et président du CCAS. Il fut adjoint au maire délégué aux services publics de 2008 à 2014. (*Entretien le 19 avril 2020*)

Rémy Beurion : journaliste au Berry Républicain, animateur du blog Vierzonitude, consacré à l'actualité locale, et auteur de plusieurs ouvrages sur Vierzon. (*Entretien le 28 avril 2021*)

René Grison : expert-comptable et commissaire aux comptes installé à Vierzon et Paris, 1^{er} vice-président de la CCI du Cher entre 2004 et 2016. (*Entretien le 7 avril 2021*)

Roger Coulon : médecin-retraité, maire-adjoint (PCF) de Vierzon de 1977 à 1990, 1^{er} fédéral du PCF du Cher, conseiller général du Cher et conseiller régional dans les années 1980. De 2008 à 2014 le Comité de Vierzon du Secours Populaire. (*Entretien le 26 avril 2021*)

Serge Perrochon : agriculteur de profession, maire (DIV) de Nohant-en-Graçay depuis 2001. (*Entretien le 20 novembre 2020*)

Stéphane Cotard : fondateur et gérant de la société Azimut Créatif, spécialisée dans l'importation et la distribution, à une clientèle professionnelle, de gammes de produits arts du fil (broderie, canevass, tapisserie), installée sur le centre d'innovation et de développement économique du parc technologique de Sologne. Il fut membre de la JCE. (*Entretien le 19 mai 2021*)

Stéphane Mousset : fondateur-gérant d'Alterim, une agence d'intérim installée à Vierzon, et tête de liste DVD aux élections municipales de 2014. Il fut conseiller municipal d'opposition de 2008 à 2014 et président de la JCE Région Centre à la fin des années 1990. (*Entretien le 14 avril 2020*)

Thibault Lhonneur : directeur de Fakir, conseiller municipal (LFI) à Vierzon depuis 2021, rapporteur du budget. (*Entretien n° 1 le 29 avril 2021 ; entretien n° 2 le 17 mai 2021 ; entretien n° 3 le 20 mai 2021*)

Valérie Richebracque : cheffe de service de l'UDAP (unité départementale d'architecture et du patrimoine) du Cher. (*Entretien le 1^{er} octobre 2021*)

Entretiens nationaux (4/4)¹⁴⁷⁵

André Laignel : maire PS d'Issoudun, 1^{er} VP de l'AMF et président du Comité des finances locales (CFL). Il fut également Secrétaire d'État à la ville et à l'aménagement du territoire de 1991 à 1992. (*Entretien le 5 mai 2021*)

Anne-Claire Mialot : conseillère « Cohésion des territoires et logement » auprès du Président de la République de 2017 à 2019 et conseillère « collectivités » auprès de Manuel Valls de 2016 à 2017. Elle est Préfète déléguée à l'égalité des chances en Seine-Saint-Denis depuis 2019. (*Entretien le 4 juin 2021*)

Bernadette Laclais : maire (PS) de Chambéry de 2007 à 2014, députée de 2012 à 2017, 1^{ère} vice-présidente du conseil régional de Rhône-Alpes de 2010 à 2012, vice-présidente de l'Association des maires de France (AMF) de 2008 à 2011, Trésorière de la Fédération des villes moyennes de 2007 à 2014 et présidente de Centre-Ville en Mouvement jusqu'en 2017. (*Entretien le 21 janvier 2021*)

¹⁴⁷⁵ 14 entretiens pour 12 enquêtés.

Bernard Morvan : président de la Fédération nationale de l'habillement (FNH), seul syndicat représentatif des commerçants indépendants de ce secteur, de 2011 à 2018 et membre du Comité Economique et Social Européen. (*Entretien le 16 avril 2019*)

Christophe Bouillon : député (PS) de Seine-Maritime depuis 2007, maire de Canteleu entre 2001 et 2014 et président, depuis 2017, de l'Association des Petites Villes de France (APVF). (*Entretien le 8 octobre 2018*)

David Djaïz : directeur de la stratégie et de la formation à l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) et essayiste. Il fut également inspecteur des finances, et co-rapporteur du rapport Richard-Bur sur la refonte de la fiscalité locale. (*Entretien le 23 novembre 2020*)

Jean-Marc Ayrault : Premier ministre de 2012 à 2014, maire (PS) de Nantes de 1989 à 2012, député de 1986 à 2012, président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale de 1997 à 2012 et ministre des Affaires étrangères et du Développement international de 2016 à 2017. (*Entretien le 26 février 2019*)

Marc-Etienne Pinaudt : inspecteur général en service extraordinaire à l'Inspection générale de l'administration depuis 2017, il fut notamment directeur du développement des capacités des territoires de 2014 à 2016, conseiller pour la politique régionale et l'aménagement du territoire de 2005 à 2007, conseiller technique au cabinet du ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales de 1993 à 1995 et rapporteur du groupe « Décentralisation : bilan et perspectives » pour le 11^e plan en 1993. (*Entretien le 10 juillet 2019*)

Marial Bourquin : maire d'Audincourt et ancien sénateur du Doubs. Il fut le co-rapporteur avec Rémy Pointereau de la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs. (*Entretien le 3 avril 2021*)

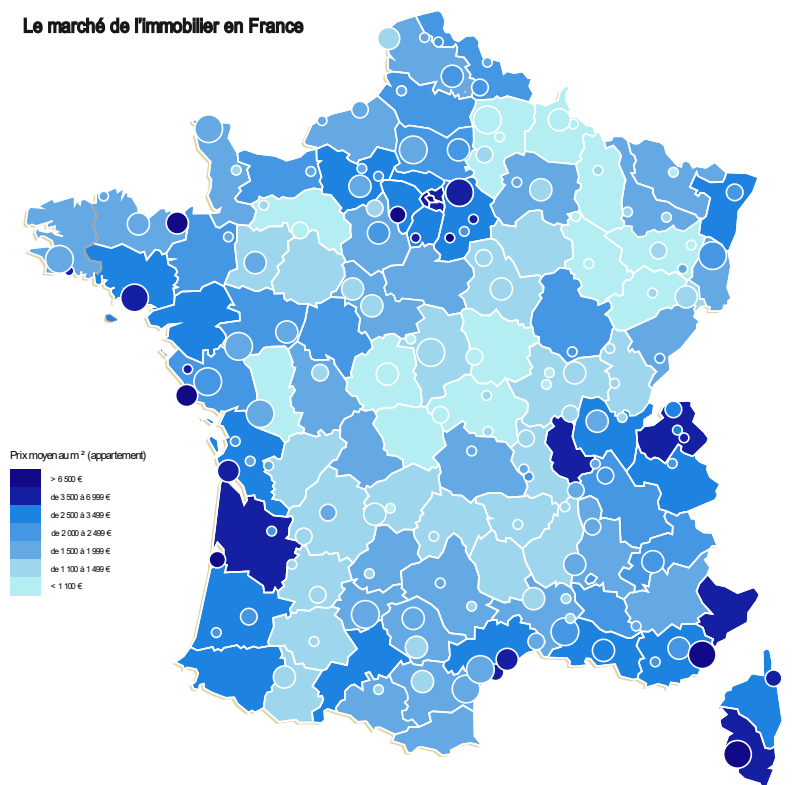
Michel François Delannoy : directeur d'études à la Caisse des Dépôts et Consignations, responsable des programmes territoriaux à la Banque des territoires (plans Action cœur de ville et Petites villes de demain). (*Entretien le 8 avril 2021*).

Nicolas Bouillon : haut fonctionnaire et spécialiste des questions territoriales. Il est actuellement directeur général adjoint à la mairie de Paris et directeur de l'Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locale à la Fondation Jean-Jaurès. Il fut également directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification entre 2016 et 2017, directeur de cabinet du secrétaire d'Etat à la réforme territoriale entre 2014 et 2016 et secrétaire général du groupe socialiste au sénat entre 2009 et 2011. (*Entretien n° 1 le 18 novembre 2020, entretien n° 2 le 24 novembre 2020, entretien n° 3 le 3 décembre 2020*)

Vera Lizarzaburu : directrice des programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain chez Action Logement Services. (*Entretien le 21 mai 2021*)

ANNEXE 3. CARTES COMPLÉMENTAIRES

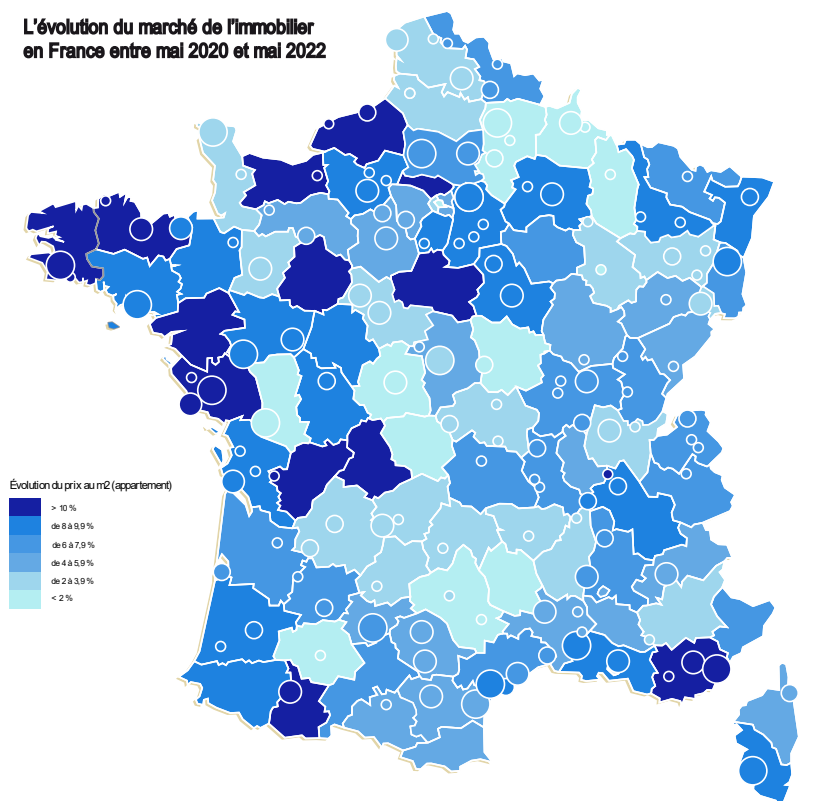
Le marché de l'immobilier en France



© Achille Warrat

Source : Données MelleursAgents et données publiques (Notaires, INSEE)

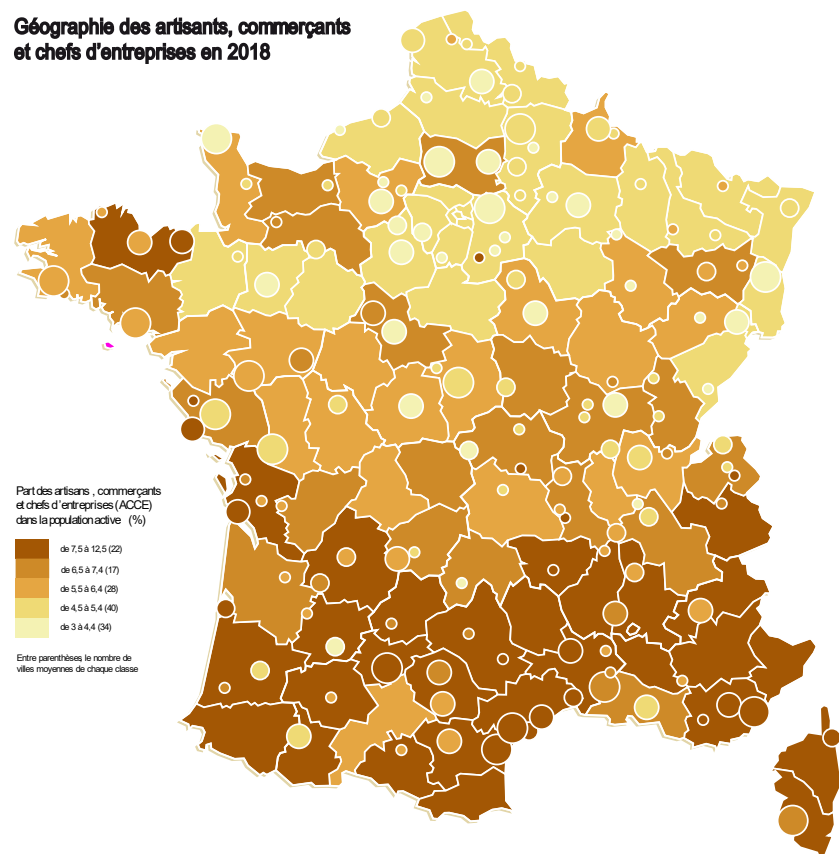
L'évolution du marché de l'immobilier en France entre mai 2020 et mai 2022



© Achille Warrat

Source : Données MelleursAgents et données publiques (Notaires, INSEE)

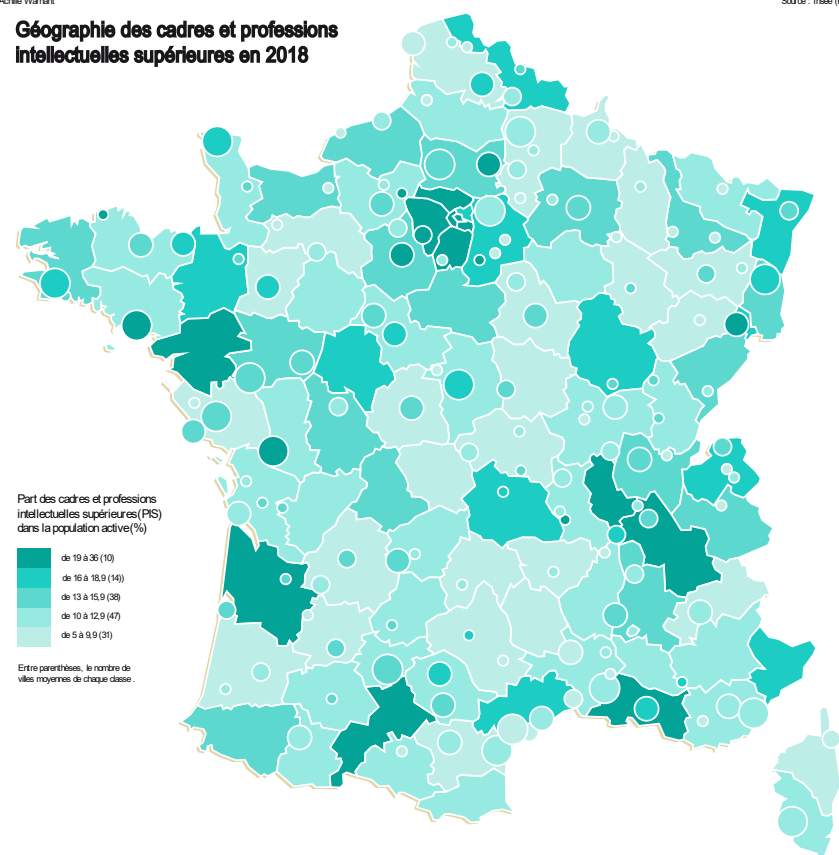
Géographie des artisans, commerçants et chefs d'entreprises en 2018



© Achille Warrant

Source : Insee (RP 2018)

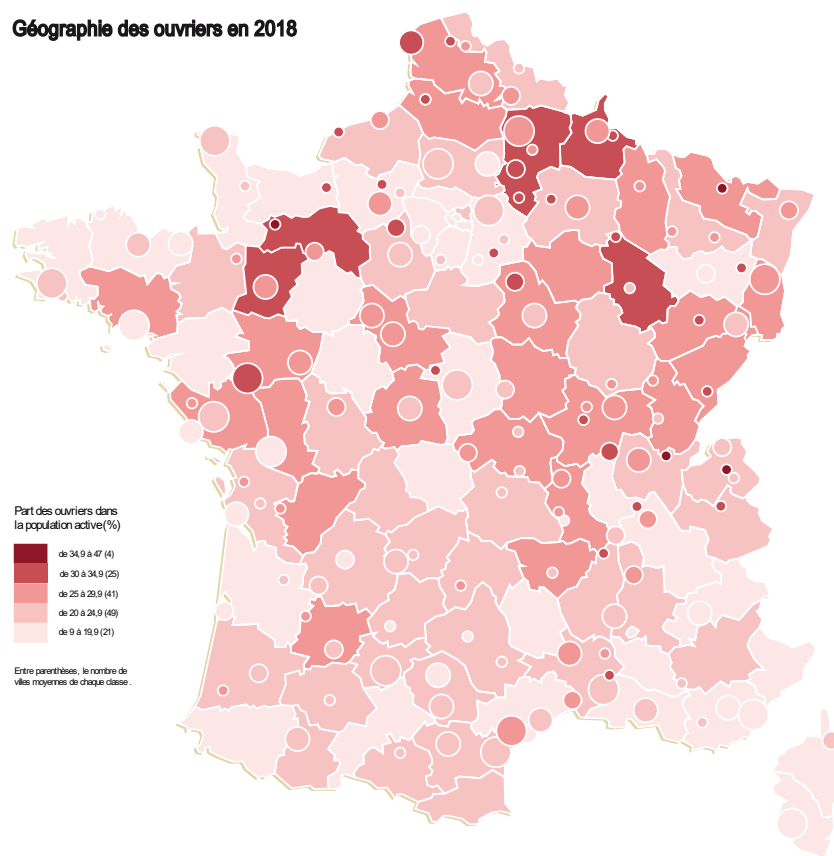
Géographie des cadres et professions intellectuelles supérieures en 2018



© Achille Warrant

Source : Insee (RP 2018)

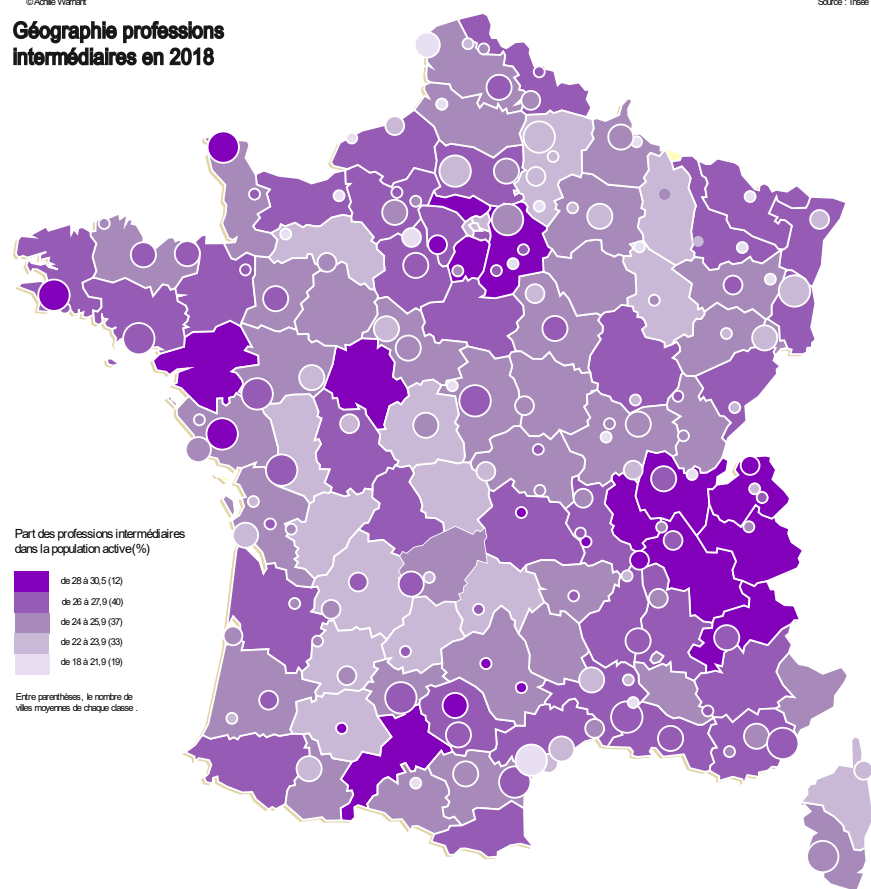
Géographie des ouvriers en 2018



© Achille Warrat

Source : Insee (RP 2018)

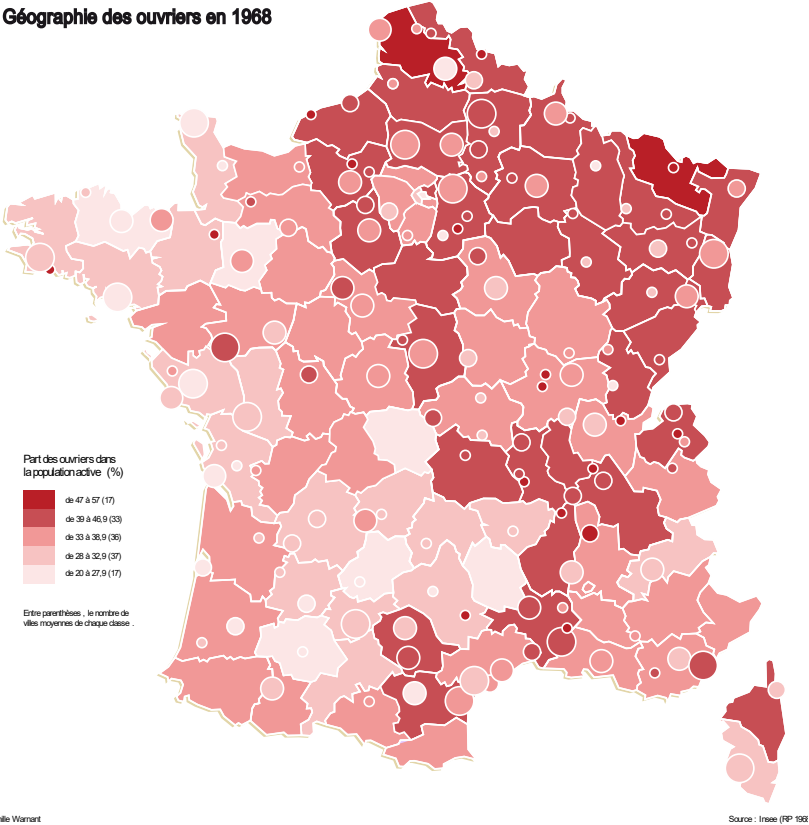
Géographie professions intermédiaires en 2018



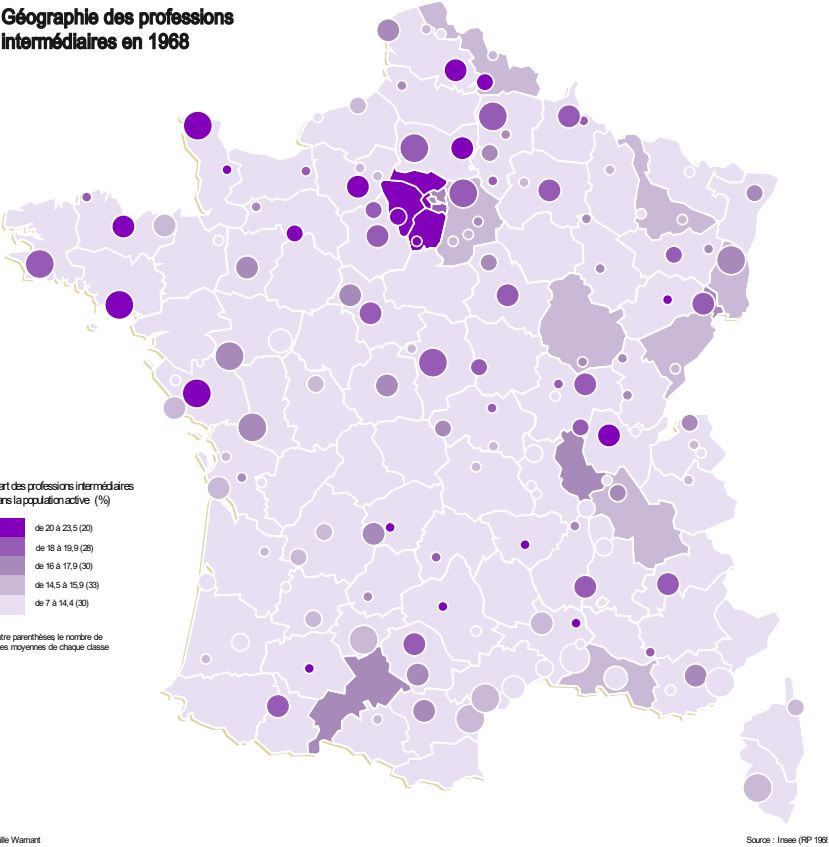
© Achille Warrat

Source : Insee (RP 2018)

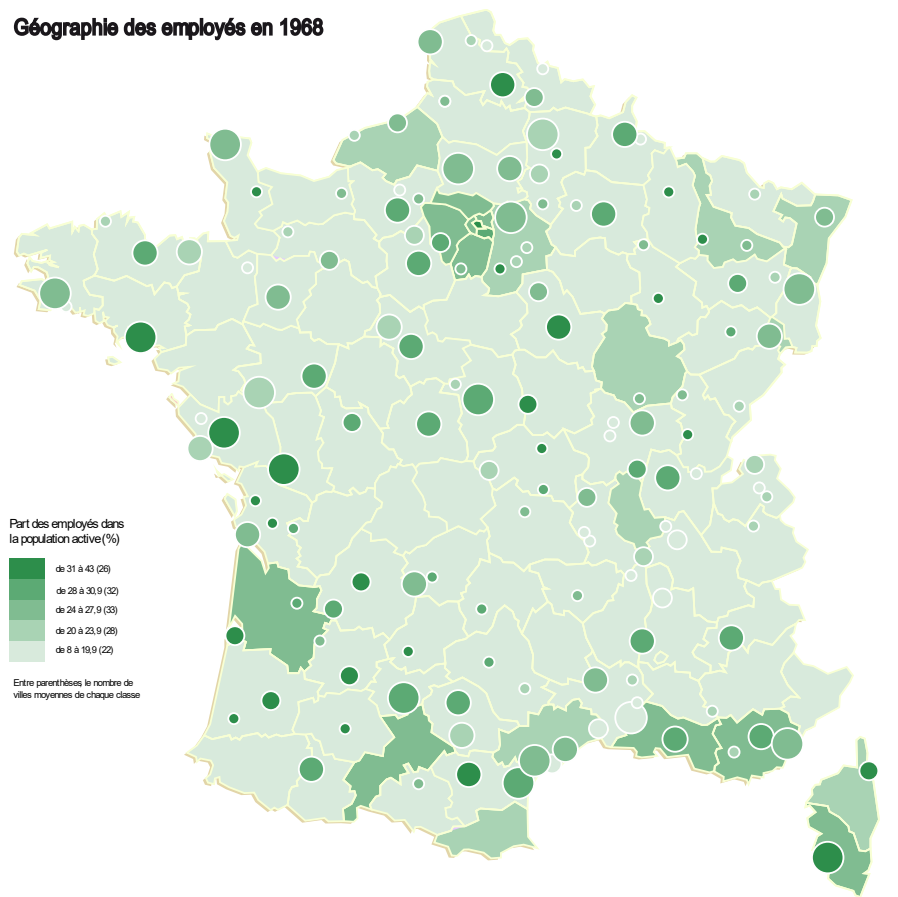
Géographie des ouvriers en 1968



Géographie des professions intermédiaires en 1968

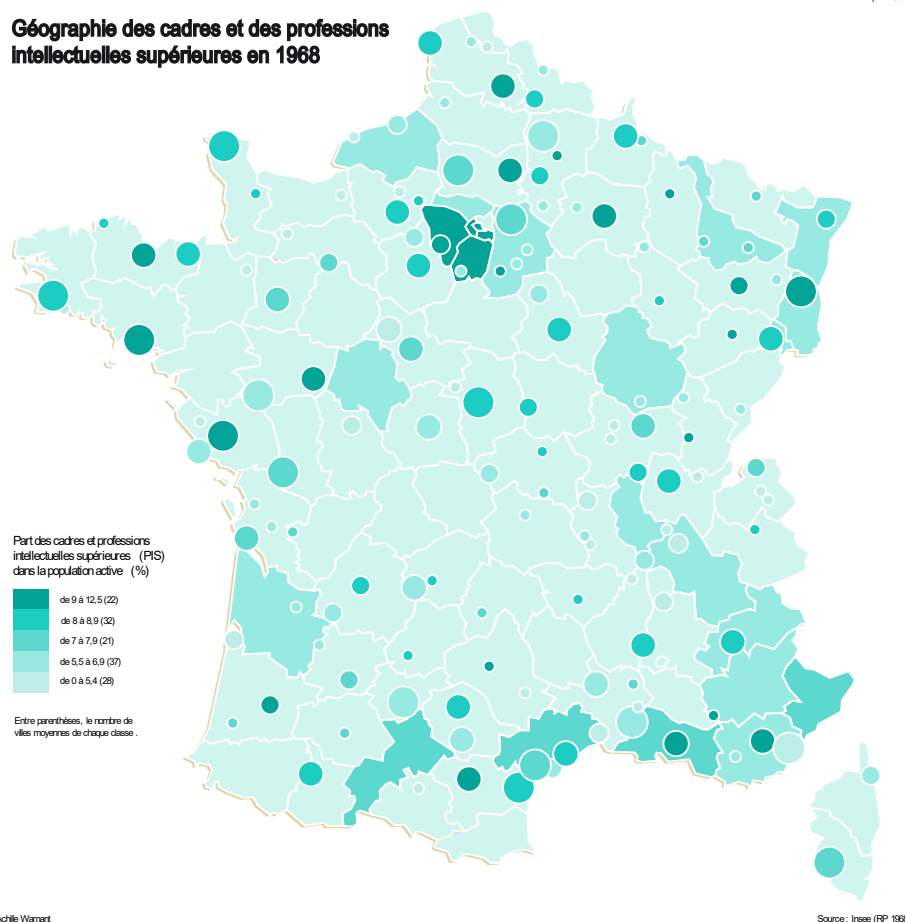


Géographie des employés en 1968



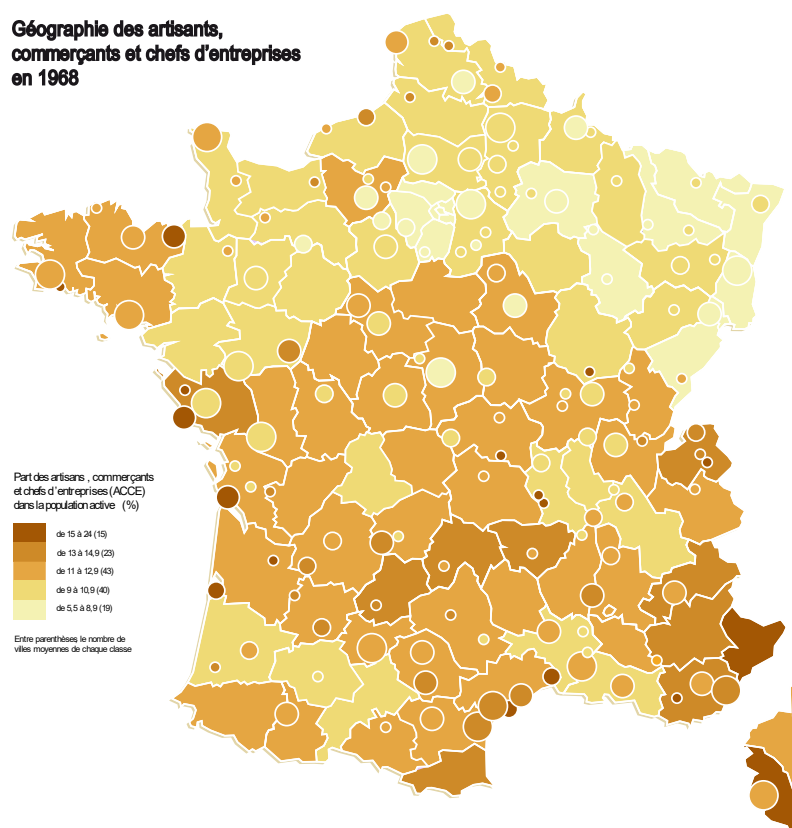
© Achille Warrat

Géographie des cadres et des professions intellectuelles supérieures en 1968



© Achille Warrat

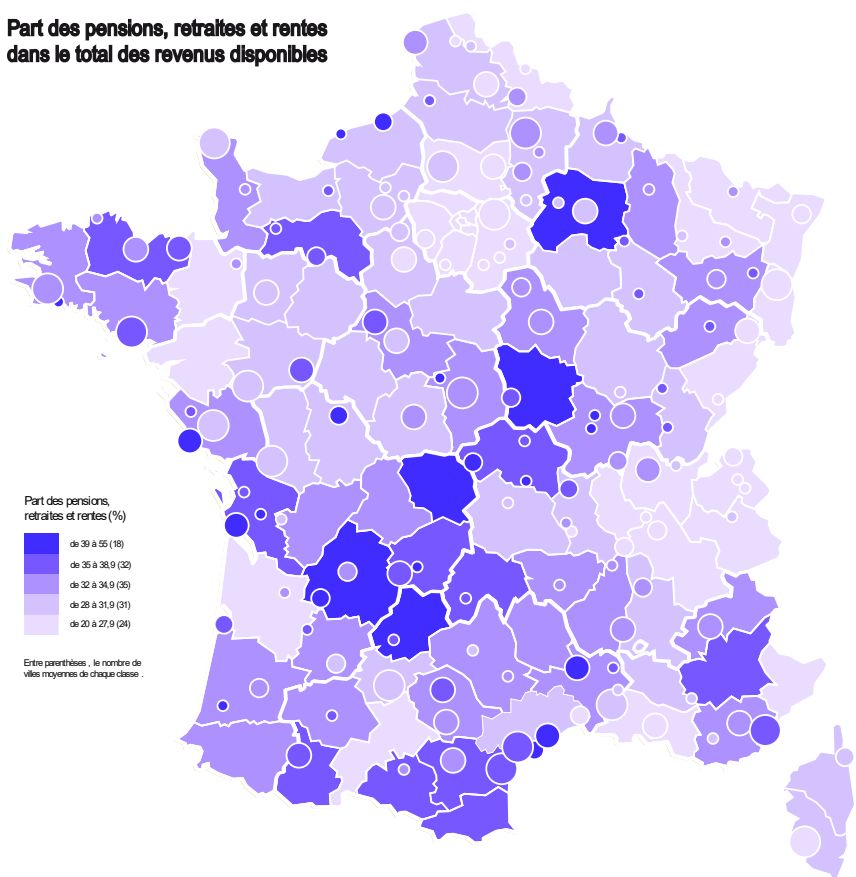
Géographie des artisans, commerçants et chefs d'entreprises en 1968



© Achille Wernant

Source : Insee (RP 1968)

Part des pensions, retraites et rentes dans le total des revenus disponibles



© Achille Wernant

Source : FLOREFI 201

ANNEXE 4. TRAJECTOIRE ÉLÉCTORALE DES VILLES ETUDIÉES DEPUIS 1945

Montluçon (1/3)

1945-1947	René Ribière/Lucien Menut Georges Piquand/André Southon	SFIO
1947-1953	André Southon	SFIO
1953-1959	André Southon	SFIO
1959-1965	Jean Nègre	SFIO
1965-1971	Jean Nègre	SFIO
1971-1977	Jean Nègre/Maurice Brun	SFIO/DVC
1977-1983	Pierre Goldberg	PCF
1983-1989	Pierre Goldberg	PCF
1989-1995	Pierre Goldberg	PCF
1995-2001	Pierre Goldberg/Jean-Claude Micouraud	PCF
2001-2008	Daniel Dugléry	DVD/UMP
2008-2014	Daniel Dugléry	UMP
2014-2020	Daniel Dugléry/Frédéric Laporte	UMP/LR
2020-2026	Frédéric Laporte	LR

Nevers (2/3)

1945-1947	Marcel Barbot	PCF
1947-1953	Marius Durbet	RPF
1953-1959	Paul Dubost	DVG
1959-1965	Jean-Louis Ramey	UNR
1965-1971	Jean-Louis Ramey	UNR/UDR
1971-1977	Daniel Benoist	SFIO/PS
1977-1983	Daniel Benoist	PS
1983-1989	Daniel Benoist/Pierre Bérégovoy	PS
1989-1995	Pierre Bérégovoy/Didier Boulaud	PS
1995-2001	Didier Boulaud	PS
2001-2008	Didier Boulaud	PS
2008-2014	Didier Boulaud/Florent Sainte-Far Garnot	PS
2014-2020	Denis Thuriot	SE/LREM
2020-2026	Denis Thuriot	LREM

Vierzon (3/3)

1945-1947	Georges Rousseau	PCF
1947-1953	Maurice Caron	SFIO

1953-1959	Maurice Caron	SFIO
1959-1965	Léo Mérigot	PCF
1965-1971	Léo Mérigot	PCF
1971-1977	Fernand Micouraud	PCF
1977-1983	Fernand Micouraud	PCF
1983-1989	Fernand Micouraud	PCF
1989-1995	Fernand Micouraud/Jean Rousseau	PCF/DVC
1995-2001	Jean Rousseau	DVC
2001-2008	Jean Rousseau	DVC
2008-2014	Nicolas Sansu	PCF
2014-2020	Nicolas Sansu	PCF
2020-2026	Nicolas Sansu/Corinne Ollivier	PCF

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	5
SOMMAIRE.....	9
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	13
Questions de recherche et hypothèses.....	14
La ville comme objet d'étude.....	16
Une entrée par la décroissance urbaine et les problèmes publics.....	17
Une géographie attentive au politique.....	20
Le choix du temps long.....	21
Une enquête localisée à Montluçon, Nevers et Vierzon.....	22
Une géographie en terrain (en partie) familier et engagé.....	26
Cadre d'organisation de la démonstration.....	29
 PARTIE I. LE « PROBLÈME DES VILLES MOYENNES », UN OBJET AUX CONTOURS FLOUS.....	 32
 CHAPITRE 1 – LES VILLES MOYENNES, DÉFINITIONS ET REPRÉSENTATIONS MÉDIATIQUE D'UN PROBLÈME PUBLIC.....	 33
I. L'histoire longue des villes moyennes : retour sur la fabrique et la médiatisation d'une catégorie de l'action publique.....	 36
A. 1960-1970 : L'invention des villes moyennes.....	38
B. 1980-1990 : Quand les villes moyennes cultivent leurs différences.....	48
C. 2000-2013 : Le décrochage silencieux des villes moyennes.....	52
II. La récente mise à l'agenda médiatique du « problème des villes moyennes »	58
A. Quand les effets politiques du déclin suscitent l'intérêt.....	59
Béziers : une victoire symbolique pour l'extrême droite.....	59
Une progression toute relative qui suscite un fort intérêt médiatique	61
B. L'émergence du problème sous l'angle de la dévitalisation commerciale des centres des villes moyennes.....	71
Le tournant commercial dans l'élaboration du « problème des villes moyennes »	73
Le rôle pionnier de la presse régionale et spécialisée dans la diffusion du problème.....	74
Quand la presse généraliste se fait l'écho du « problème des villes moyennes »	78

C. Après la crise, une revanche très médiatique.....	82
III. Conclusion du chapitre.....	87
CHAPITRE 2 – COMMENT LA RECHERCHE URBAINE APPRÉHEND LE « PROBLÈME DES VILLES MOYENNES »	90
I. L'intérêt ancien de la recherche urbaine pour les villes moyennes.....	94
A. Les travaux pionniers de la sociologie urbaine : de Middletown à la ville moyenne.....	95
Le succès d'une enquête pionnière.....	97
Quand Middletown traverse l'Atlantique.....	100
B. Les villes moyennes dans l'armature urbaine et l'aménagement du territoire : un tournant géographique ?	104
La hiérarchisation des villes et l'apparition de la ville moyenne dans la recherche urbaine.....	107
L'émergence progressive des villes moyennes comme objet d'étude en lien avec le développement de la politique d'aménagement du territoire.....	113
II. Les villes moyennes, laboratoires des mutations de l'action publique.....	117
A. Après les métropoles d'équilibre et la décentralisation industrielle, des villes moyennes au cœur de l'aménagement du territoire.....	117
L'échec relatif des métropoles d'équilibre et des politiques de décentralisation industrielle.....	118
Une inflexion des politiques d'aménagement en faveur des villes moyennes.....	120
B. Des contrats de villes moyennes aux politiques de décentralisation : une catégorie soudainement placée au cœur de la recherche urbaine.....	124
La mise à l'agenda de la ville moyenne dans la recherche publique appliquée.....	124
Les mutations politiques et urbaines des villes moyennes entre observations monographiques et analyses régionales : une mise en perspective académique.....	134
III. Comment la décroissance urbaine renouvelle l'étude des villes moyennes.....	148
A. Les shrinking cities dans la recherche : traditions, modèles, courants et perspectives.....	151
<i>Shrinking cities</i> : la naissance du concept au tournant des années 1970.....	151
Un champ d'étude en voie d'internationalisation dans les années 2000.....	154
B. La récente mise à l'agenda des villes moyennes en décroissance dans la recherche urbaine.....	157
Le retour des villes moyennes à l'initiative des spécialistes de l'aménagement du territoire.....	157
Le retour des villes moyennes à l'initiative des spécialistes de la décroissance urbaine.....	160
IV. Conclusion du chapitre.....	165
CHAPITRE 3 – DERRIÈRE LES REPRÉSENTATIONS, QUELLES RÉALITÉS RECOUVRENT LE « PROBLÈME DES VILLES MOYENNES ? »	168

I. Villes moyennes recherchent définition désespérément.....	171
A. Un introuvable critère de taille ?	171
Un seuil démographique qui se stabilise à partir des années 1970	173
Des définitions quantitatives qui se croisent et se combinent.....	175
B. Villes-accueils, villes-relais : les fonctions des villes moyennes ?	179
Villes moyennes, villes-relais ?	181
Les villes moyennes : villes-accueils et villes-étapes ?	183
C. Cité « à taille humaine » où « il fait bon vivre » : la ville moyenne et ses représentations.....	185
Derrière le mythe de « la ville à taille humaine »	187
Derrière le mythe de la « ville où il fait bon vivre »	190
II. « Le problème des villes moyennes » et ses géographies	195
A. Catégoriser les villes moyennes, pourquoi, comment ?	195
Les différents zonages mobilisés dans l'étude des villes moyennes.....	196
Quelle définition retenir ?	198
B. Celles qui gagnent, celles qui perdent : les différents visages des villes moyennes.....	200
Derrière l'« effet taille », des inégalités régionales ?	201
Le « problème des villes moyennes » est-il d'abord celui de leurs centres ?	204
C. Caractéristiques et géographies d'un problème multidimensionnel.....	206
Derrière le « problème des villes moyennes », la décroissance urbaine ?	206
Un problème aux géographies multiples.....	208
Un problème dont l'intensité varie d'un territoire à l'autre.....	210
Une géographie de la décroissance urbaine en décalage avec les représentations en vogue dans les champs médiatique et politique.....	212
III. Montluçon, Nevers, Vierzon : trois cas emblématiques du « problème des villes moyennes »	214
A. Caractéristiques générales et situations géographiques.....	215
Des forêts, des eaux et une trajectoire démographique en commun.....	219
Des différences géomorphologiques, administratives, politiques et fonctionnelles.....	222
B. Trois villes moyennes confrontées à une décroissance démographique ancienne et à un vieillissement marqué de leurs populations.....	224
Un fort repli démographique des villes-centres au profit de leurs périphéries.....	225
Un vieillissement prononcé de leurs populations depuis les années 1960.....	231
C. Trois territoires en proie à la paupérisation de leurs populations.....	235
Une évolution défavorable de la composition sociale de ces territoires.....	235
Des communes-centres fragilisées, des périphéries périurbaines et rurales mieux loties.....	237
IV. Conclusion du chapitre.....	241

PATRIE II. L'ACTION PUBLIQUE LOCALE FACE AU « PROBLÈME DES VILLES MOYENNES » À MONTLUÇON, NEVERS ET VIERZON.....244

CHAPITRE 4 – LE TEMPS DE LA CONSCIENTISATION ? AUX ORIGINES DE LA DÉCROISSANCE URBAINE, L'ESPOIR D'UN PROBLÈME CONJONCTUREL.....245

I. Montluçon, Nevers et Vierzon au temps de la croissance.....248

A. La Révolution française et l'industrialisation : ferments de l'extension urbaine ?249

Des villes de la Révolution française...249

...et de la révolution industrielle ?252

Au tournant du XX^{ème} siècle : Montluçon, Nevers et Vierzon changent de visage.....256

B. Les Trente Glorieuses : un nouvel âge d'or... en trompe d'œil ?260

Une croissance alimentée par des migrations en provenance des campagnes alentours.....261

Une dynamique de périurbanisation couplée à l'aménagement de grands ensembles..... 265

Entre tertiarisation, reconversions industrielles et premiers signes de fragilisation.....273

II. Dans la tourmente, des municipalités en quête d'un nouveau souffle.....280

A. Comment la gauche alimente (brièvement) la perspective d'un rebond.....280

Au début des années 1970 : vers une nationalisation des élections favorable à l'émergence d'une nouvelle gauche urbaine dans les villes moyennes ?281

En 1977, la gauche triomphe dans les villes moyennes aux élections municipales sur la dénonciation du pouvoir central.....287

Accompagner la croissance à tout prix : le mot d'ordre de la gauche aux responsabilités ?294

B. Avec les « chocs pétroliers », vers l'identification d'un « problème des villes moyennes » ?300

En attendant la victoire du Programme commun, chercher à préserver l'existant ?302

Les contrats de villes moyennes : objectifs ambigus et moyens limités.....306

III. Conclusion du chapitre.....314

CHAPITRE 5 – LE TEMPS DES DOUTES ET DES RUPTURES. A PARTIR DES ANNÉES 1980, UN TOURNANT ENTRENEURIAL AU SECOURS DES VILLES MOYENNES ?317

I. Après la victoire de François Mitterrand en mai 1981, une euphorie de courte durée ?320

A. La décentralisation : une réforme au bénéfice des villes moyennes ?321

Les transferts de compétences à l'épreuve des faits dans les villes moyennes.....322

Municipales 1983 : la gauche peut-elle encore changer la ville ?327

B. Face à l'accentuation de la décroissance urbaine : place aux doutes ?336

L'exemple de la crise chez Dunlop entre 1983 et 1984 à Montluçon : un cas emblématique du passage d'un « État aménageur » à un « État pompier »337

Municipales 1989-1990 : La confirmation d'un tournant entrepreneurial à gauche pour sortir de la crise ?	341
--	-----

II. Les villes moyennes à l'heure européenne : l'attractivité et la compétitivité contre la décroissance urbaine ?349

A. Attractivité et compétitivité : un « combat » à tous les étages ?350

Nouveaux mots d'ordre, nouvelles institutions, nouveau cadre réglementaire.....	351
Un contexte politique local favorable à l'émergence de ces nouveaux mots d'ordre d'action publique.....	356
Des impératifs « venus d'en haut » intériorisés par les pouvoirs locaux : les exemples de Montluçon, Nevers et Vierzon.....	359

B. Extension du domaine de la lutte : la piste intercommunale au service des villes moyennes ?.....370

À Montluçon, Nevers et Vierzon : une « révolution » sous tension.....	371
Le miracle n'aura pas lieu : les limites de la coopération intercommunale à ses débuts.....	381

III. Conclusion du chapitre.....388

CHAPITRE 6 – LE TEMPS DE LA RECONNAISSANCE ET DES DIVERGENCES ? DE L’AFFIRMATION D’UN NOUVEL ENTREPRENEURIALISME URBAIN A L’ÉMERGENCE (DISCRÈTE) DE STRATEGIES ALTERNATIVES.....392

I. Un « problème des villes moyennes » reconnu dans le champ politique au tournant des années 2000-2010.....395

A. Au niveau local, comment l'échec des politiques entrepreneuriales contribue à l'identification du « problème » dans le débat public.....396

Vierzon : De la difficile requalification du site Case à l'échec du Musée du Fil de Soie.....	396
Montluçon : du technopôle du Mu'pop, une stratégie qui peine à produire des effets.....	399
Nevers : Entre un héritage encombrant et le poids de la centralité, des élus pris en tenaille.....	402
La lutte contre le « déclin » : un thème devenu central aux élections locales après 2008.....	408

B. Au niveau national, une inscription ambiguë et inconstante du problème qui favorise la poursuite des politiques axées sur l'attractivité.....416

Quand l'État réinvestit brièvement « le chantier des villes moyennes ».....	417
« Centres-villes de demain » et « Centres démonstrateurs » : un retour à bas bruit des villes moyennes à l'agenda des politiques publiques.....	420
« Action cœur de ville » : un plan très médiatique qui peine à répondre au problème.....	425

II. Contre la décroissance urbaine, des stratégies entrepreneuriales qui s'affirment et se renouvellent tandis que des alternatives peinent à s'imposer.....433

A. Le numérique comme nouveau levier de développement économique.....433

Montluçon et le « tournant du numérique »	436
« Nevers ce n'est pas encore la Silicon Valley... »	440
À Vierzon, de l'industrie porcelainière à la nouvelle économie.....	447

B. Le numérique dans les villes moyennes : la croissance à tout prix451

Dans les villes moyennes, la smart city sous influence métropolitaine ?.....	451
Une stratégie de développement territorial exogène contrainte ?.....	455
C. Face à l'échec de ces nouvelles politiques entrepreneuriales, des stratégies alternatives émergent mais peinent encore à exister.	458
Une tradition ancienne des contre-modèles à la croissance en France et à l'international.....	459
Municipales 2020 : derrière la stabilité du paysage politique, une remise en cause à bas bruit de la croissance à tout prix ?	462
Montluçon, Nevers et Vierzon : Des alternatives (discrètes) portées à droite et à gauche de l'échiquier politique qui peinent encore à se concrétiser.	466
III. Conclusion du chapitre	470
CONCLUSION GÉNÉRALE	474
Un problème public instable et mal défini.....	475
Des pouvoirs locaux mal outillés.....	477
L'action publique locale démunie face à un « problème » mal défini ?.....	480
BIBLIOGRAPHIE	483
SOURCES	525
ANNEXES	535
TABLE DES MATIÈRES	563
TABLE DES FIGURES	569
TABLE DES ENCADRÉS	575

TABLE DES FIGURES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	13
Figure 1. La localisation de Montluçon, Nevers et Vierzon en France.....	24
Figure 2. Le périmètre des intercommunalités à Montluçon, Nevers et Vierzon.....	26
PARTIE I. LE « PROBLÈME DES VILLES MOYENNES », UN OBJET AUX CONTOURS FLOUS	32
CHAPITRE 1 – LES VILLES MOYENNES, DÉFINITIONS ET REPRÉSENTATIONS MÉDIATIQUE D'UN PROBLÈME PUBLIC	33
Figure 1. Publications relatives aux villes moyennes dans <i>Le Monde</i> (1960-1979)	39
Figure 2. Géographie des villes moyennes de 1960 à 1979 dans <i>Le Monde</i>	42
Figure 3. Publications relatives aux villes moyennes dans <i>Le Monde</i> (1980-1999)	49
Figure 4. Géographie des villes moyennes de 1980 à 1999 dans <i>Le Monde</i>	51
Figure 5. Thèmes des publications relatives aux villes moyennes publiées dans <i>Le Monde</i> , <i>Les Échos</i> , <i>La Croix</i> et <i>Le Figaro</i> (1990-1999)	52
Figure 6. Publications relatives aux villes moyennes dans <i>Le Monde</i> et <i>Les Échos</i> (1990-2009) ...	53
Figure 7. Géographie des villes moyennes de 2000 à 2012 dans <i>Le Monde</i> et <i>Les Échos</i>	56
Figure 8. Publication dans <i>Le Monde</i> le 26 mars 2014.....	63
Figure 9. Couverture de <i>Libération</i> le 16 septembre 2014.....	69
Figure 10. Couverture du livre d'Olivier Razemon <i>Comment la France a tué ses villes</i>	74
Figure 11. Publications sur les villes moyennes dans <i>La Gazette des communes</i> (2016-2021)	75
Figure 12. Profils des experts sollicités dans le cadre des articles relatifs aux villes moyennes publiés dans <i>La Gazette des communes</i> (2015-2021)	77
Figure 13. Publications relatives aux villes moyennes dans les six principaux quotidiens nationaux (2010-2020)	79
Figure 14. Unes de <i>l'Opinion</i> , d' <i>Alternatives Économiques</i> et du <i>Monde Diplomatique</i>	80
Figure 15. Géographie des villes moyennes de 2013 à 2017 dans les six principaux quotidiens nationaux.....	81
Figure 16. Exemples de Unes publiées entre octobre 2020 et novembre 2021.....	83

CHAPITRE 2 – COMMENT LA RECHERCHE URBAINE APPRÉHENDÉ LE « PROBLÈME DES VILLES MOYENNES »90

Figure 1. Couverture d'une réédition du livre en 1956 aux éditions <i>Harverst Books</i>	99
Figure 2. Couverture de la première et unique édition du livre publiée en 1950.....	103
Figure 3. Annonay, vu de la montée des Aygas par Pierre Jacquin (1923)	105
Figure 4. Géographie sociale des villes françaises en 1946 selon Abel Chatelain (1956)	108
Figure 5. La fonction régionale dans l'armature urbaine française en 1965 par Hauteux et Rochefort en 1965.....	110
Figure 6. Les métropoles d'équilibre : état des lieux à leur lancement par Antoine et Weil.....	112
Figure 7. Les Français et l'aménagement du territoire » par Serges Antoine (1968)	115
Figure 8. Géographie des contrats de villes moyennes d'après Thérèse Saint-Julien (2001)	121
Figure 9. Évolution démographique des villes de 20 000 à 100 000 habitants (1962-1968)	128
Figure 10. La croissance des catégories de villes en Europe selon leur taille entre 1950 et 1970 d'après l'armature démographique de l'ONU.....	129
Figure 11. Carte réalisée par Yves Babonaux sur la région de la Loire moyenne.....	131
Figure 12. La France des villes moyennes en 1968 d'après Joseph Lajugie	132
Figure 13. Brive-la-Gaillarde et ses fonctions régionales par Michel Genty (1974)	136
Figure 14. Couverture du livre <i>Villes moyennes : Espace, société, patrimoine</i> et du numéro spécial de la revue <i>Noréis Les villes moyennes dans l'Arc atlantique</i>	144
Figure 15. Les « réseaux de villes » selon Frédéric Tesson (1997)	146
Figure 16. Publications relatives à la/aux ville(s) moyenne(s) en géographie.....	148
Figure 17. Pays faisant l'objet de publications sur les processus de décroissance d'après Morel-Doridat et Hamez (2019)	155
Figure 18. Publications relatives au « rétrécissement urbain » entre 1990-2016 d'après Morel-Doridat et Hamez (2019)	156
Figure 19. Présentation du colloque international « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé »	159
Figure 20. Présentation du séminaire de restitution des résultats du programme <i>Altergrowth</i>	162

CHAPITRE 3 – DERRIÈRE LES REPRÉSENTATIONS, QUELLES RÉALITÉS RECOUVRENT LE « PROBLÈME DES VILLES MOYENNES ? »168

Figure 1. Les définitions quantitatives des villes moyennes dans les champs institutionnel et politique depuis 1971.....	175
---	-----

Figure 2. Les définitions quantitatives des villes moyennes dans la recherche urbaine depuis 1946.....	176
Figure 3. Les définitions quantitatives des villes moyennes dans différents pays à travers le monde.....	177
Figure 4. Représentation schématique de la ville moyenne dans l'armature urbaine française.....	183
Figure 5. Campagne de promotion diffusée dans le métro parisien en septembre 2020.....	188
Figure 6. Enquête « Conditions de vie et aspiration des Français » par le CREDOC (1998)	194
Figure 7. Hiérarchie des nomenclatures les plus couramment utilisées dans l'étude des villes en France.....	195
Figure 8. Répartition spatiale de la typologie des villes moyennes françaises.....	198
Figure 9. Répartition de la typologie des villes moyennes françaises par département.....	199
Figure 10. Évolution de la population dans les villes moyennes (1968-2018)	200
Figure 11. Évolution de la part des plus de 65 ans dans les villes moyennes (1968-2018)	201
Figure 12. Niveau de vie médian des personnes dans les communes-centres (2019)	202
Figure 13. La part des ménages fiscaux imposés dans les communes-centres (2019)	203
Figure 14. Les écarts de niveau de vie dans les villes moyennes (2019)	205
Figure 15. Différentes géographies du « problème des villes moyennes »	209
Figure 16. Géographie synthétique du « problème des villes moyennes » et de son intensité ...	211
Figure 17. Situation de Montluçon, Nevers et Vierzon en France en France.....	215
Figure 18. Dégénération des liaisons ferroviaires au départ de Montluçon	216
Figure 19. Cartes topographiques de Montluçon, Nevers et Vierzon (2022)	217
Figure 20. Carte générale de la Forêt de Vierzon dédiée à M. Dupré de St. Maure par Lesève (1823)	221
Figure 21. Population à Montluçon, Nevers et Vierzon en 2018.....	222
Figure 22. Montluçon, Nevers et Vierzon : des reliefs contrastés	223
Figure 23. Évolution de la population à Montluçon et dans ses environs (1968-2018)	226
Figure 24. Évolution de la population au sein de l'unité urbaine de Montluçon (1968-2018)	227
Figure 25. Évolution de la population au sein de l'unité urbaine de Nevers (1968-2018)	227
Figure 26. Évolution de la population à Nevers et dans ses environs (1968-2018)	228
Figure 27. Évolution de la population à Vierzon et dans ses environs (1968-2018)	230

Figure 28. Évolution de la population au sein de l'unité urbaine de Vierzon (1968-2018)	231
Figure 29. Évolution de la pyramide des âges à Montluçon (1968-2018)	232
Figure 30. Évolution de la pyramide des âges à Nevers (1968-2018)	233
Figure 31. Évolution de la pyramide des âges à Vierzon (1968-2018)	234
Figure 32. Niveau de vie à Montluçon et dans ses environs (2018)	238
Figure 33. Niveau de vie à Nevers et dans ses environs (2018)	239
Figure 34. Niveau de vie à Vierzon et dans ses environs (2018)	240
 PATRIE II. L'ACTION PUBLIQUE LOCALE FACE AU « PROBLÈME DES VILLES MOYENNES » À MONTLUÇON, NEVERS ET VIERZON	244
 CHAPITRE 4 – LE TEMPS DE LA CONSCIENTISATION ? AUX ORIGINES DE LA DÉCROISSANCE URBAINE, L'ESPOIR D'UN PROBLÈME CONJONCTUREL	245
 Figure 1. Plan de Nevers (1759)	251
Figure 2. Représentation de la SFMAI à la fin du XIX ^{ème} siècle à Vierzon	254
Figure 3. Sites de l'industrie à Montluçon à la fin du XIX ^{ème} siècle.....	255
Figure 4. Vue de Montluçon dans les années 1930.....	258
Figure 5. Le site de <i>Dunlop</i> après les bombardements alliés de 1943.....	261
Figure 6. Comparaison des taux de variation moyens annuels de la population selon la taille des villes entre 1954 et 1975 d'après Michel (1984)	262
Figure 7. Catégorie socioprofessionnelle des actifs de 25 à 54 ans au recensement de 1968 à Montluçon, Nevers, Vierzon et en France métropolitaine	263
Figure 8. Répartition des logements gérés par l'Office Public d'HLM de Montluçon.....	267
Figure 9. Construction de la Bourse du Travail à l'emplacement de l'îlot des Pâtis	268
Figure 10. Site d'installation de Carrefour en 1967 (à gauche) et en 1973 (à droite)	269
Figure 11. Plan d'urbanisme de Vierzon dans les années 1960	270
Figure 12. Opération « Tunnel-Château » entre 1965 et 1967.....	271
Figure 13. Quartier Chaillot à sa construction en janvier 1973	272
Figure 14. À gauche, un appel à la solidarité syndicale datant de décembre 1962 en réaction à la fermeture de l'ACMA ; à droite, une photo non-datée, publiée par le Journal du Centre, de Vespas fabriquées à Fourchambault	276
Figure 15. Photo aérienne du site <i>Case</i> à Vierzon (1965)	278
Figure 16. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 1971.....	282

Figure 17. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 1977.....	289
Figure 18. Publication dans le bulletin municipal (1976)	295
Figure 19. Publication dans <i>Le Journal du Centre</i> (1971)	298
Figure 20. Les hypothèses d'évolution démographique formulées dans le <i>Livre Blanc</i> en 1971 versus la réalité des dynamiques démographiques sur le territoire	300
Figure 21. Mobilisation contre la fermeture de la <i>Pointerie</i> (1978)	305
Figure 22. <i>Le guide des villes moyennes</i> (1975)	310
Figure 23. Le dossier de contrat de ville moyenne de Nevers (1979)	313
 CHAPITRE 5 – LE TEMPS DES DOUTES ET DES RUPTURES. A PARTIR DES ANNÉES 1980, UN TOURNANT ENTRENEURIAL AU SECOURS DES VILLES MOYENNES ?	
 Figure 1. Extrait des 110 propositions portées par Mitterrand en 1981	323
Figure 2. François Mitterrand et Gaston Deferre	326
Figure 3. Affiche du PS dans le cadre des élections municipales de 1983	328
Figure 4. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 1983.....	329
Figure 5. Pierre Bérégovoy et Daniel Benoist durant les municipales de 1983 à Nevers	332
Figure 6. Liste d'union de la gauche aux municipales de 1983 à Vierzon	336
Figure 7. Mobilisation le 14 octobre 1983 à Montluçon	338
Figure 8. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 1989.....	342
Figure 9. Pierre Bérégovoy lors du Grand Prix de F1 à Magny-Cours (1992)	344
Figure 10. Le centre culturel <i>Athanol</i> (2018)	347
Figure 11. Liste des 71 pôles de compétitivité labellisés en 2010.....	355
Figure 12. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 1995.....	358
Figure 13. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 2001.....	359
Figure 14. Mobilisations pour la Case en présence de Jean Rousseau et Max Albizzati	363
Figure 15. Jean Gravier à l'annonce des résultats (1995)	365
Figure 16. Évolution du périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre à Nevers (1997- 2003)	374
Figure 17. Évolution du périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre à Montluçon (1997- 2003)	377
Figure 18. Évolution du périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre à Vierzon (1997- 2003)	380

CHAPITRE 6 – LE TEMPS DE LA RECONNAISSANCE ET DES DIVERGENCES ? DE L’AFFIRMATION D’UN NOUVEL ENTREPRENEURIALISME URBAIN A L’ÉMERGENCE (DISCRÈTE) DE STRATEGIES ALTERNATIVES.....392

Figure 1. Les chantiers de reconstruction de l’usine <i>Case</i> à Vierzon (1899-1930)	397
Figure 2. Une salle consacrée à la musique rock au <i>Mu’pop</i> (2018)	400
Figure 3. Campagne publicitaire visant à mobiliser autour du projet de la LGV.....	407
Figure 4. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 2008.....	409
Figure 5. Variation annuelle moyenne de la population en % à Montluçon, Nevers et Vierzon selon l’Insee	411
Figure 6. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 2014.....	412
Figure 7. Les villes lauréates du dispositif « 20 villes moyennes témoins » de la DIACT	418
Figure 8. Les villes lauréates du dispositif « Centres démonstrateurs » de la <i>Caisse des Dépôts</i> ...	422
Figure 9. Les 222 villes bénéficiaires du plan <i>Action cœur de ville</i>	432
Figure 10. Soirée de lancement d’ <i>Algosp</i> (2022)	434
Figure 11. Débat sur les usages numériques par <i>Montluçon Dès Demain</i> (2014)	437
Figure 12. L’Inkub à Nevers avant et après la réhabilitation du site	442
Figure 13. Dans les allées du <i>Sommet International de l’Innovation en Ville Médiane</i> (2021)	443
Figure 14. Les plans du campus numérique et photos du site actuel	450
Figure 15. Recensement des domaines d’intervention effectué par Villes de France	452
Figure 16. Présentation d’une navette autonome lors du SIVIIM (2018)	456
Figure 17. Devanture du local de campagne de la liste <i>Montluçon Ensemble</i> (2020)	464
Figure 18. Résultats du second tour des municipales dans les villes moyennes en 2020.....	465

TABLE DES ENCADRÉS

Encadré 1. Paris et le désert français : un récit au cœur de l'aménagement du territoire associé à l'émergence médiatique et politique de la ville moyenne.....	43
Encadré 2. La « France périphérique » de Christophe Guilluy : un récit favorable à l'émergence du « problème des villes moyennes » dans le champ médiatique ?	66
Encadré 3. L'hypothèse d'une région « Berry-Bourbonnais-Nivernais »	218
Encadré 4. Comment la grande vitesse réalimente le mythe d'un retour à la croissance à Montluçon, Nevers et Vierzon	405
Encadré 5. Pourquoi entreprendre en ville moyenne ? Le cas des sociétés présentes à l' <i>Inkub</i> à Nevers.....	445

Le « problème des villes moyennes » : L'action publique locale face à la décroissance urbaine à Montluçon, Nevers et Vierzon (1970-2020)

Des travaux récents ont souligné que les villes moyennes étaient davantage sujettes à des dynamiques de déprise ou de décroissance urbaine que d'autres catégories territoriales, alors que des stratégies de développement alternatives à la croissance peinent en parallèle à émerger. Cette thèse s'intéresse à la manière avec laquelle les élus locaux font face à la décroissance urbaine, depuis les années 1970, dans trois villes moyennes du centre de la France : Montluçon (Allier), Nevers (Nièvre) et Vierzon (Cher). Cette recherche revient, dans un premier temps, sur les différentes mises à l'agenda médiatique et politique de la ville moyenne, au cours des cinq dernières décennies, afin d'éclairer son émergence récente sous la forme d'un problème public. Elle souligne que différentes représentations des villes moyennes et des maux qui les touchent coexistent dans le débat public au cours du temps, témoignant de la difficulté à appréhender concrètement la nature et la géographie du problème qui les concerne. Cette thèse montre, dans un deuxième temps, comment ce flou contribue en quelque sorte à « brouiller » l'action des pouvoirs publics locaux qui apparaissent, dans ce cadre, mal outillées pour faire face à la décroissance urbaine. En dépit de son caractère structurel, le phénomène reste « tabou » pour les décideurs qui tentent ainsi, selon des procédés sans cesse renouvelés, d'attirer depuis l'extérieur des facteurs de croissance via des politiques qui « font images » comme on l'observe aujourd'hui avec le développement des nouvelles technologies du numérique. Une posture entrepreneuriale qui doit notamment à l'accentuation des contraintes symboliques et financières qui pèsent sur les collectivités.

Mots clés : *villes moyennes – problème public – décroissance urbaine – géographie – action publique locale*

The "medium-sized city problem": local public action in the face of urban shrinkage in Montluçon, Nevers and Vierzon (1970-2020)

Recent studies have highlighted the fact that medium-sized cities are more prone to urban shrinkage than other territorial categories, while alternative development strategies for growth are struggling to emerge in parallel. This thesis examines the way in which local elected officials have dealt with urban shrinkage since the 1970s in three medium-sized cities in central France: Montluçon (Allier), Nevers (Nièvre) and Vierzon (Cher). This research first looks at the different ways in which the medium-sized city has been placed on the media and political agenda over the last five decades, in order to shed light on its recent emergence as a public problem. It emphasizes that different representations of medium-sized cities and the problems that affect them coexist in the public debate over time, testifying to the difficulty of concretely grasping the nature and geography of the problem that concerns them. This thesis shows, on the other hand, how this vagueness contributes in some way to "blurring" the action of local public authorities which appear, in this context, ill-equipped to deal with urban shrinkage. Despite its structural nature, the phenomenon remains "taboo" for decision-makers, who thus attempt, in a constantly renewed way, to attract growth factors from outside through policies that "make images", as can be seen today with the development of new digital technologies. An entrepreneurial posture that owes much to the accentuation of the symbolic and financial constraints that weigh on communities.

Keywords: *Medium-sized cities – Public problem – Urban shrinkage – Geography – Local public action*