

CRÉDOC

CONSOMMATION et MÔDES DE VIE

ISSN 0295-9976

N° 68 – 31 mai 1992

Le réveil des villes moyennes

Michel Messu

Face à la permanence de la crise des grands centres urbains, les villes moyennes offrirait-elles une réponse alternative, une sorte de havre de paix ? En tout cas, en observant la manière dont elles développent leurs services, on peut parler d'un dynamisme renouvelé des villes moyennes. Qu'il s'agisse des services publics classiques (bureaux de poste, transports, etc.), des services commerciaux privés (agence bancaire, espace de loisirs-squash-tennis, etc.) ou encore des services associant entreprises et collectivités territoriales (centre d'affaires, palais des arts, centre de traitement des ordures ménagères). Les résultats présentés ici s'appuient à la fois sur l'expérience du CRÉDOC en matière d'étude sur les collectivités locales et sur une enquête réalisée pour le Service technique de l'urbanisme du ministère de l'Équipement auprès de 200 villes de taille intermédiaire. Ils montrent que, pour ce qui est des services, aucune ville moyenne ne souhaite être de reste. Les services sont à l'image de la ville. Ils révèlent son état général, sa capacité à dépasser les contraintes de sa situation. Bref, ils révèlent son pouvoir de se situer dans une logique de simple satisfaction des besoins de la population ou d'adopter une logique, offensive et stratégique, d'incorporation du service dans une politique générale (développement industriel ou artisanal, recherche de la qualité de la vie ou préservation de l'environnement, etc.).

LES TROIS LOGIQUES DE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES DANS LES VILLES MOYENNES

Logique entrepreneuriale, intercommunalité ou recentrage identitaire sont représentatifs à la fois de la situation de la ville moyenne, de la volonté et du dynamisme des élus et des acteurs locaux, de leur capacité à mettre en œuvre des méthodes de management à l'échelle communale et, surtout, intercommunale. Certes, le poids de l'histoire locale est parfois décisif. L'environnement économique a une incidence sur le type de services à créer. Les aides de l'État, de la région, du département y jouent également un rôle. La démographie, comme la qualification de la main-d'œuvre ou la localisation sur le territoire national sont autant de contraintes qui vont peser sur les choix de la ville.

Toutefois, très fréquemment, les villes moyennes, à l'image de leurs grandes sœurs, ont su impulser des « structures » formant, autour de l'instance politique, des pôles de réflexion et d'action aux missions essentiellement techniques. A telle enseigne que certains de leurs maires évoquent plus le chef d'entreprise que le leader du courant politique dominant localement. Pour un certain nombre, la gestion d'une ville moyenne s'apparente à celle d'une entreprise ayant fait de l'innovation son maître mot.

Le recentrage identitaire ou la force tranquille du clocher

Cette logique se caractérise par un autocentrage sur la commune. C'est ce que parfois on a pu appeler l'« esprit de clocher ».

Bien souvent ces villes cherchent avant tout à éviter d'être prises dans plusieurs engrenages :

– l'engrenage financier. Elles se refusent à obérer un budget communal, généralement peu élastique, par des dépenses engendrées dans le cadre d'une solidarité intercommunale, et dont les effets seraient peut-être plus profitables aux autres communes ;

Quels services ?

Quand nous parlons de services, nous entendons les services qui répondent à l'intérêt général de la ville moyenne conçue comme un collectif d'intérêts individualisables mais foncièrement interdépendants. Ainsi, ce n'est pas l'opposition services publics – services privés qui est privilégiée. Les services ici envisagés concernent donc aussi bien les services aux populations que les services aux entreprises, les services sociaux de proximité que les services administratifs décentralisés, ou encore les activités commerciales de services.

– l'engrenage du développement lui-même qui fait que la création d'un service en appelle un autre. Sans parler des coûts de fonctionnement qui réservent toujours quelques surprises ;

– l'engrenage politique, surtout lorsque les couleurs sont diversement distribuées dans l'agglomération, et qui ferait dire que l'on fait le jeu de la fraction adverse. Cependant, il ne faut pas oublier que cette logique est, pour les communes qui appartiennent à d'importantes agglomérations, notamment pour les communes périphériques conservant une façade rurale, une véritable stratégie de défense de leur identité. Cette hypertrophie du « moi communal » est, à l'occasion, une stratégie de résistance face à la commune pôle de l'agglomération.

Pour la plupart, revendiquer son identité, cela signifie aussi valoriser un cadre de vie provincial anti-stress. Ce qui suppose que l'on s'écarte le plus possible du modèle de la mégalopole.

Decazeville, un exemple de recentrage identitaire

Fortement affectée par l'arrêt de l'exploitation des mines, la ville a connu une longue période de déclin. Elle a pourtant continué à affirmer son identité. Elle a mobilisé de manière volontariste ses ressources restantes, par exemple en exonérant de la taxe professionnelle, deux années consécutives durant, toute nouvelle entreprise. Decazeville a pu ainsi inaugurer sa nouvelle devise : « Decazeville avance, Decazeville gagne ». Gap, Château-

Thierry et bien d'autres sont aussi dans ce cas de figure.

L'intercommunalité ou l'union pour la gestion

Cette logique a pour objectif la rationalisation des contraintes. L'univers communal, s'il reste bien son horizon, n'est plus un univers fermé. Il s'ouvre au contraire au regard et à l'intervention des autres communes, et s'ouvre lui-même aux problèmes des autres.

C'est souvent l'incitation à la gestion rigoureuse qui engage à développer la collaboration, les édiles étant conscients qu'ils restent comptables des ressources communales. Cette pratique de l'intercommunalité se fait d'autant plus facilement qu'il s'agit de doter la commune d'un service à la fois vital et coûteux. Nous sommes là dans un schéma d'intercommunalité fonctionnelle, mais encore limitée.

En effet, ce sont plutôt des services légers, comme la récupération et le stockage des déchets ménagers, ou des services publics permanents tels les « centres de secours et de lutte contre les incendies », qui semblent relever le plus souvent de cette logique. Les syndicats, notamment les SIVOM, sont les instruments privilégiés de cette intercommunalité.

Cette logique est le plus souvent offensive. Elle recherche l'efficacité la plus grande par la solidarité. D'autant qu'il s'agit parfois d'éviter de devenir de simples satellites de la commune pôle.

Rodez, un exemple d'intercommunalité

Dans l'agglomération de Rodez, la taxe professionnelle est équi-répartie entre toutes les communes. La commune d'Onet-le-Château, qui accueille l'usine Robert Bosch France (4 000 emplois), est satisfaite de la formule. Elle lui permet, bien sûr, de financer des navettes gratuites pour les scolaires, mais aussi de bénéficier des retombées du spectacle son et lumière de renommée européenne que cette équi-répartition permet à Rodez d'organiser annuellement.

La logique entrepreneuriale ou le dépassement des frontières

Cette logique a pour principe de base un projet de développement de l'ensemble de l'agglomération. Ici, la mise en commun des moyens et la convergence de la décision ne constituent plus une fin en soi, mais seulement un moyen d'atteindre un objectif beaucoup plus large.

Ces villes entendent dépasser la simple collusion de l'intérêt que l'on pouvait rencontrer dans le syndicat intercommunal. Elles recherchent une structure plus soudée qui accentuera l'esprit d'agglomération.

L'imperméabilité réciproque du « privé » et du « public » devient un obstacle et n'est plus perçue comme une garantie. La recherche d'efficacité exige plutôt l'interpénétration fonctionnelle des deux sphères et la recherche d'un effet de synergie. Le partenariat devient en quelque sorte un nouveau credo.

Ici, il y a un « autre esprit ». Celui de l'entrepreneur qui cherche à allier audace et réussite.

Avec cette logique entrepreneuriale, non seulement « la guerre des clochers n'a plus cours », mais encore l'intercommunalité entre dans une phase de développement quasi exponentiel. Au-delà des étiquettes politiques et des passions archaïques, elle produit l'effet de synergie recherché.

Quelles villes moyennes ?

Notre définition de la ville moyenne est plus large que celle utilisée par l'INSEE ou par la Fédération des maires des villes moyennes : unité urbaine de 20 000 à 100 000 habitants.

Cette définition écarte les agglomérations dont la population totale peut être supérieure à 100 000 habitants, mais dont chaque commune constitutive peut avoir une population inférieure à ces 100 000.

C'est pourquoi l'enquête du CRÉDOC intègre des agglomérations nettement supérieures à 100 000 habitants. Ainsi Valenciennes compte-t-elle 349 505 habitants. en tant qu'unité urbaine rassemblant 57 communes, mais seulement 40 275 habitants. quand elle est considérée comme simple commune (d'après le recensement général de 1982).

Donc, pour notre étude, les unités urbaines moyennes de France métropolitaine sont au nombre de 193 et comportent entre 20 000 et 350 000 habitants.

Aurillac, un exemple de logique entrepreneuriale

Comme bien des communes françaises, Aurillac a rencontré des difficultés pour évacuer les déchets produits dans ses murs. Sa décharge débordait. La mairie décide donc de la « fermer ». Mais, comme elle ne souhaite pas voir se multiplier dans son environnement les « décharges sauvages », la municipalité suscite la création d'un groupe de travail.

Celui-ci va associer des partenaires aux statuts divers : la Chambre de commerce et d'industrie, l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets, un Syndicat intercommunal à vocation multiple, une communauté Emmaüs, des récupérateurs professionnels, etc., sans oublier les services techniques de la ville. Donc des partenaires variés, mais qui partagent un intérêt commun pour le traitement des déchets ménagers ou industriels. Il en naîtra un établissement : un centre de tri des déchets pour favoriser leur traitement et leur recyclage. C'est là une création de service qui cor-

respond non seulement à une obligation légale, celle de la récupération des déchets, mais encore à un impératif « politique », celui de la protection de l'environnement, auquel il faut adjoindre un renforcement de l'image d'Aurillac. En associant les compétences et les intérêts, en prolongeant une initiative publique par l'adhésion du « privé », ce service satisfait un besoin collectif. De plus, il permet à Aurillac de pratiquer sa devise : « Gagner pour partager ».

HISTOIRE DE SERVICES

▶ Répondre aux besoins...

Dans les années 70-80, certaines villes moyennes avaient mis l'accent, incitées en cela par l'État, sur les équipements collectifs. Ces services aux populations ont constitué dans certains cas une première phase « historique » du développement des services. Les années 80-90 représentent, de ce point de vue, une

nouvelle phase, caractérisée cette fois par une plus grande attention en faveur des services aux entreprises.

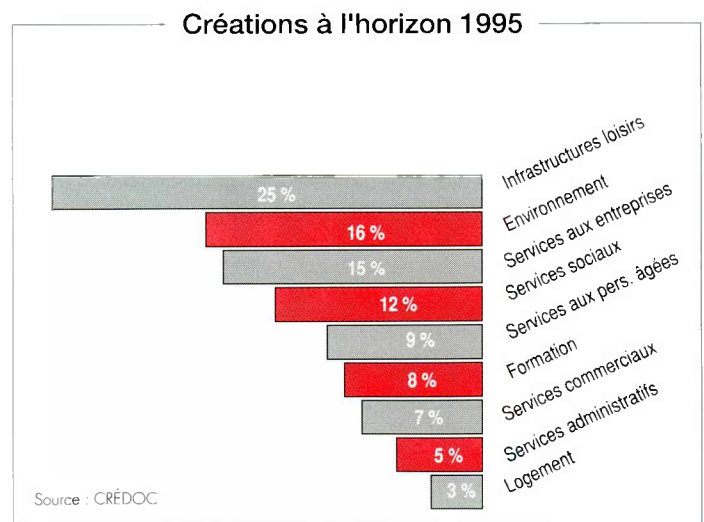
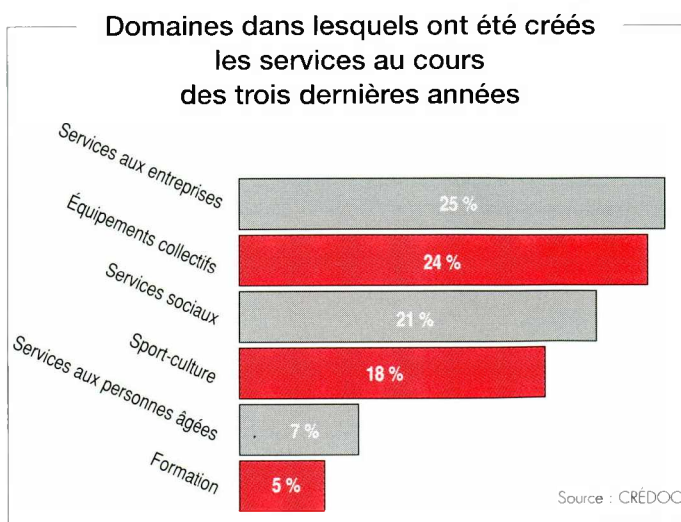
On enregistre ici un effet de l'histoire politique nationale sur les villes moyennes. Tant sur celles qui ont su s'inscrire à temps dans les politiques incitatives de l'État que sur celles qui en ont fait l'économie. Celles qui se sont inscrites dans le « mouvement de l'histoire » sont souvent des villes qui, à l'image de Dreux par exemple, ont connu une forte expansion dans les années de croissance. Les créations de services étaient soit associées au logement, soit aux services sanitaires et sociaux, ou encore aux équipements de loisirs et socio-culturels (les « 1 000 clubs »). Aujourd'hui, ces équipements ne représentent plus que le souvenir d'une première vague dont l'effet ne semble plus aussi positif qu'à l'époque de leur création. Nombre de ces équipements sont devenus obsolètes. Ils ont besoin d'une sérieuse réhabilitation sous peine de devenir des cibles de la « colère sociale » (à l'image de la « révolte des banlieues » dans les grands centres urbains). Le plus souvent, c'est une nouvelle vague d'équipements collectifs qu'il faut envisager.

Les services dans les villes moyennes

Entre 1988 et 1991, on constate un mouvement général d'accroissement des services. Celui-ci, toutefois, s'est fait selon des modalités et des directions susceptibles de varier d'une ville à l'autre. S'agissant des services aux populations, les villes moyennes qui étaient les moins bien équipées en 1988 avaient, en 1991, rattrapé leur retard. Ces villes moyennes, bien souvent constituées d'un grand nombre de communes (10 et plus), accusaient un moindre équipement en ser-

vices dans des domaines variés (santé, sports et loisirs, services publics...). Ces villes se présentent désormais comme des villes bien équipées, voire fortement équipées.

La plupart des villes moyennes bien pourvues en services en 1988 ont continué à s'équiper dans les années suivantes. Nombre d'entre elles ont fait preuve d'un indéniable dynamisme.



Les villes moyennes qui se rapprochent le plus de la tendance actuelle en matière de création de services : Colmar, Gap, Montceau-Les-Mines, Saint-Brieuc, Vannes... Les villes moyennes qui s'écartent le plus de cette tendance : Guebwiller, Mont-de-Marsan, Soissons, Tarbes... (présentation alphabétique).

Pour les villes qui ne s'étaient pas engagées dans cette voie au cours des années de croissance, il y a une sorte de retard à combler. Il leur faut, en effet, réparer un certain nombre de manques concernant des services jugés par tous essentiels (services de santé, de loisirs, etc.).

Mais cela ne réclame pas, ou beaucoup moins souvent, d'intervenir dans l'urgence. Et ce n'est pas négligeable. Cela donne, pour les responsables de ces villes moyennes, l'impression de pouvoir mieux contrôler le développement des services, de définir des priorités, de concevoir des plans d'ensemble et, finalement, d'apporter une image de marque originale à la ville.

Dans ces conditions, le rattrapage de l'histoire ne semble pas, en lui-même, pénalisant. Il offre, au contraire, l'avantage (ou l'illusion) de la situation inédite.

... servir l'image de la ville

Dans les villes moyennes, comme ailleurs, on ne supporte plus que les

équipements soient perçus comme des cicatrices dans le paysage.

Auparavant, on appréciait la ville à la prestance de son beffroi, de sa mairie ou à quelques traces de sa participation à l'Histoire. Désormais, le patrimoine qu'on apprécie comprend d'emblée toutes les productions nouvelles d'équipements et de services.

Le centre de Sécurité sociale, l'agence locale de l'ANPE ou même le dispensaire participent à la construction de l'image symbolique de l'agglomération, au même titre que l'Espace de services aux entreprises.

Les architectes urbanistes l'ont bien compris, qui donnent libre cours à leur imagination.

C'est autant par un niveau d'équipement que par ses montagnes, son climat ou sa gastronomie que la ville courtise les particuliers et les entreprises. Les villes moyennes veulent faire comme les grandes, mais en n'oubliant jamais de rappeler que la campagne est toujours au coin de leurs rues. Ne cherchent-elles pas à symboliser ce vieux rêve de la ville à la campagne qui a échappé, irrémédiablement, aux « grandes sœurs ».

Les villes moyennes et leurs « parcs d'activités »

L'heure n'est plus à l'implantation de zones industrielles à la périphérie de la ville pour bénéficier de la décentralisation de quelques entreprises pourvoyeuses d'emplois, souvent peu qualifiés.

Aujourd'hui, des villes moyennes consacrent des moyens financiers et humains importants pour proposer à des entreprises high-tech de concilier performance économique et qualité du cadre de vie.

Elles créent pour cela des sites aux noms renouvelés : espace technologique, parc d'affaires, zoopôle, etc.

En ce domaine, les réussites sont variables. A défaut d'entreprises high-tech, pour récolter tout de même la taxe professionnelle, on se satisfait de l'arrivée de centres de distribution commerciale et d'entrepôts.

Certains n'hésitent d'ailleurs pas à se déplacer de « parc » en « parc » au gré des offres que leur font les communes.

Lorsque de nouvelles entreprises arrivent, bien souvent les infrastructures sont défectueuses. Rien n'a été prévu pour récolter les déchets industriels, le raccordement aux réseaux routier et ferroviaire a été oublié, le restaurant n'a pas été intégré au plan d'ensemble, etc.

Certaines, pourtant, trouvent des « parcs » presque sur mesure, grâce à l'action d'une association, d'un syndicat, qui gèrent des services communs. Grâce aussi à l'attitude nouvelle des entreprises publiques (La Poste, France Télécom, EDF-GDF, etc.) qui développent de plus en plus des relations commerciales avec ces collectifs d'entreprises.

Elles leur proposent par exemple des contrats prévoyant des obligations de résultats et non plus seulement de moyens.

Pour en savoir plus

Le CRÉDOC a procédé à une enquête auprès des 193 villes moyennes retenues selon la définition ci-dessus.

Un questionnaire a été adressé à deux interlocuteurs municipaux : le secrétaire général et le responsable des relations publiques. Les autres destinataires étaient essentiellement les directeurs de chambre de commerce et d'industrie et de chambre de métiers, ainsi que quelques présidents d'associations.

Cette étude a été commandée par la division Aménagement et Habitat du STU. Ce dernier publiera les principaux résultats de l'enquête dans *Les Dossier de l'Observatoire* (parution à la fin de 1992).

Service technique de l'urbanisme, ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, Arche de La Défense, 92055 Paris-La Défense cedex 04.

CRÉDOC

Consommation et Modes de Vie

Publication du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CRÉDOC)

Directeur de la publication :
Robert Rochefort

Rédacteur en chef :
Yvon Rendu

Relations publiques :
Brigitte Ezvan

142, rue du Chevaleret,
75013 Paris
Tél. : (1) 40 77 85 00

Diffusion par abonnement uniquement
160 francs par an
Environ 10 numéros

Commission paritaire n° 2193 -
AD/PC/DC

Réalisation :
La Souris : 45 21 09 61