



**HAL**  
open science

## Les agences d'urbanisme au cours du dispositif action cœur de ville

Julie Corbrejaud

► **To cite this version:**

Julie Corbrejaud. Les agences d'urbanisme au cours du dispositif action cœur de ville. Architecture, aménagement de l'espace. 2019. dumas-02485557

**HAL Id: dumas-02485557**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02485557>**

Submitted on 20 Feb 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Mémoire

## Les agences d'urbanisme au coeur du dispositif Action Coeur de Ville

**Julie Corbrejaud**

Master 2 Urbanisme et Projets Urbains

Réalisé le 17 juin 2019

Encadré par Jean-Christophe Tépélian et Federica Gatta



Figure 1 : Atelier organisé par l'agence d'urbanisme de Lyon pour le comité technique Action Coeur de Ville de Tarare, Julie Corbrejaud



# Sommaire

Sommaire 2

Remerciements 4

Préambule 5

Introduction 7

**I- Action Coeur de Ville, vers un rééquilibrage des territoires ? 18**

**1. La démarche au sein d'un débat sur les villes moyennes 18**

- La décroissance urbaine, aux prémices des études sur les villes moyennes 18
- Approches internationales de la ville moyenne 20
- De l'inscription européenne aux spécificités françaises de la ville moyenne 22
- Quelle(s) définition(s) de la ville moyenne ? 24
- Mécanisme de désertification urbaine : enjeux et image véhiculée par les villes moyennes (Figure 3) 26
- Historique de la prise en compte des villes moyennes : De la catégorie intellectuelle à la sphère de l'action 30
- Les appuis à mobiliser par les petites et moyennes villes 33

**2. Action Coeur de Ville, une action et un périmètre adaptés aux problématiques des villes moyennes ? 38**

- Coup de projecteurs sur les villes moyennes 38
- Un financement multi-partenarial 40
- Une gouvernance partagée pour intégrer toutes les échelles de réflexion 44
- La définition des périmètres, un enjeu pour l'Etat et la collectivité 47
- Un calendrier rythmé avec des objectifs fixés 49
- Un dispositif transversal et multi-thématique 51
- Les outils urbanistiques à mobiliser pour renforcer l'action du dispositif 52
- Analyse critique du dispositif (Figure 12) 54

**3. Des stratégies et leviers pour "révéler le potentiel des agglomérations et villes moyennes » 57**

- Redonner une place aux centres-villes au sein d'une stratégie globale 57
- Vers une démarche plus collaborative 58
- Développer le commerce comme moteur de l'attractivité 60
- Renforcer la qualité de vie par l'investissement dans le logement et l'espace public 61
- L'innovation au coeur du processus 62
- Exemples de facilitateurs et de démarches innovantes sur lesquels s'appuyer 64

## II. Le positionnement des agences d'urbanisme dans le cadre de la démarche Action Coeur de Ville 68

### 1. Rôle des des agences d'urbanisme au sein d'un système concurrentiel 68

- Les agences d'urbanisme, un objet singulier et évolutif 68
- Quelle place pour les agences au sein d'un système concurrentiel ? 70
- Les agences d'urbanisme, un des pivots de l'ingénierie territoriale 75
- Un nouvel acteur dans les problématiques urbaines : l'agence Nationale de Cohésion des Territoires 83

### 2. Les agences d'urbanisme et la relation privilégiée avec les territoires 85

- L'organisation en réseau, une opportunité 85
- Un ancrage et une bonne connaissance du système territorial 87
- Un acteur ressource pour les villes moyennes dans le cadre du dispositif Coeur de Ville 90

### 3. Une tactique mise en place dans le cadre Action Coeur de Ville 94

- Le rôle de la FNAU dans les stratégies et le positionnement des agences 94
- Le positionnement des agences : "L'effet cliquet de l'Etat" ou l'histoire personnelle des agences 95
- Faire de la pédagogie auprès des élus 98
- Des degrés d'implication variés des agences d'urbanisme au sein du dispositif Action Coeur de Ville 100
- Des méthodologies particulières : du plan-guide aux cartes d'intensité urbaine 102
- Quelles interventions possibles pour les agences d'urbanisme? 106
- Une tactique plutôt qu'une stratégie 108

## Conclusion 113

## Bibliographie 116



# Remerciements

A Mme Federica Gatta, enseignante à l'IUGA pour m'avoir accompagné autant sur le fond que sur la forme lors de l'élaboration de mon mémoire. Je la remercie pour ses précieux conseils.

A Mr Jean-Christophe Tépélian,, chargé d'étude au sein de l'agence, pour son investissement dans son rôle de tuteur lors de mon alternance à l'agence d'urbanisme de Lyon.

A Mme Sandrine Vaz-Brossard pour m'avoir permis de travailler sur des missions Action Coeur de Ville et mise en relation avec des acteurs concernés par ma problématique

A Mme Emmanuelle Henri sans qui je ne serais pas à l'agence d'urbanisme, pour m'avoir écoutée avec patience et optimisme.

A différents acteurs du territoire qui m'ont permis d'alimenter mon mémoire à travers des entretiens :

A Mme Karine Hurel, en tant que responsable communication à la Fnau

A M. Sébastien Sperto en tant que directeur de chapitre à l'agence d'urbanisme de Lyon et directeur du CAUE du Rhône

A Mme Christel Griffoul en tant que directrice d'étude à l'agence d'urbanisme et de développement de Clermont Métropole

A Mme Ingrid Hautefeuille en tant que directrice d'étude à l'agence d'urbanisme Rhône Avignon Vaucluse

A Mr Xavier Laurent en tant que directeur chef de projet Coeur de Ville à Chambéry et ex-coordonateur Urba4 à l'agence d'urbanisme de Lyon

A Mme Lavinia Blanquet en tant que doctorante sur la problématique des villes moyennes au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon

A M. Jérémie Chauviray pour être présent dans ma vie afin de mener à bien mes projets personnels et professionnels.

# Préambule

A partir de janvier 2018, dans le cadre de mon Master 1 Urbanisme et Aménagement à l'Institut d'Urbanisme de Lyon, j'ai réalisé un stage de 6 mois à l'agence d'urbanisme de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise. Ma mission principale était la participation à l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal d'Annonay Rhône Agglo notamment à travers la réalisation des Orientations d'Aménagement et de Programmation. Ce document d'urbanisme a pour objet de présenter le projet partagé de 29 communes ardéchoises, à l'échelle de l'intercommunalité. Ce protocole réglementaire fait suite au projet de territoire de 16 communes, Annonay Agglo. Née au 1er janvier 2017 de la fusion-extension entre la Communauté d'agglomération du Bassin d'Annonay, la Communauté de communes Vivarhône et les communes d'Ardoix et de Quintenas, Annonay Rhône Agglo est une communauté d'agglomération d'environ 50000 habitants. Grâce à l'expérience acquise lors de cette mission, j'ai eu l'occasion de me confronter à la réalité et aux enjeux des villes petites et moyennes, plutôt éloignées des problématiques des métropoles, comme celles de l'agglomération lyonnaise. Je me suis alors questionnée sur les liens et la relation que pouvait entretenir une agence d'urbanisme créée à l'origine par une grande métropole et une nouvelle agglomération au territoire

essentiellement rural. En outre, je me suis demandée pour quelles raisons ces deux types de collectivité aux enjeux différents peuvent être amenées à devenir partenaires.

Au sein de cette nouvelle intercommunalité, Annonay, la ville-centre, agit comme maillon d'un système territorial, dont le PLUi aura le rôle de conforter la position de coeur d'agglomération. Pourtant, depuis plusieurs années, on constate une perte d'attractivité d'Annonay au profit d'une part, des communes rurales du même bassin de vie ou d'autre part, des grandes villes les plus proches. Même si depuis peu, elle renoue avec une démographie positive, ce déclin n'est pas propre à cette agglomération mais reflète bien une réalité des villes moyennes en France. En effet, la ville-centre, désertée de sa population et avec des commerces partiellement fermés, ne dispose pas d'un marché suffisamment attractif pour accueillir les acteurs économiques et de l'immobilier. Cela impacte directement le projet de territoire et incite à mettre en place des démarches innovantes. Cette première expérience en urbanisme m'a permis d'amorcer une réflexion sur l'aménagement du territoire français et de rendre compte d'une première analyse des villes moyennes.

Dans la continuité de mon stage, j'ai conclu un contrat de professionnalisation avec l'agence d'urbanisme de Lyon dans le cadre du master 2 Urbanisme et Projets Urbains à l'Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine de Grenoble. J'ai, entre autres, participé à la mise à jour du plan-guide de la commune de Tarare élaboré dans le cadre de la démarche Action coeur de ville. En effet, depuis 2018, le Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales propose un Plan National de dynamisation de 222 villes moyennes appelé "Action coeur de ville". Dans le cadre de cette mission, J'ai pu constater que cette démarche concernait plusieurs villes sur lesquelles j'ai réalisé des missions diverses : Annonay, Tarare et Vienne. Plus largement, au sein de l'Aire métropolitaine Lyonnaise,

elle concerne également Bourg-en-Bresse, Bourgoin-Jallieu et Romans-sur-Isère . Au delà de cette analyse, les documents de cadrage sur lesquels je travaille dans les communes concernées ont permis ou pourront alimenter Action coeur de ville à différentes échelles (régionales, intercommunales, communales et expertises urbaines).

Pour des raisons variées, les agences d'urbanismes me semblent être des acteurs pertinents pour conduire cette démarche. Du fait, des mesures récentes exposées sur les villes moyennes, j'ai voulu me saisir de ce sujet et en particulier de la démarche récente, "Action coeur de ville " pour réaliser mon mémoire, grâce à une réflexion développée au sein d'une agence d'urbanisme.

# Introduction

“Nos villes moyennes sont des points d’équilibres stratégiques entre les métropoles pour préparer l’avenir de nos territoires.”, tel est le message porté par Jacques Mézard, ancien ministre de la Cohésion des territoires. Lors de son discours de passation de pouvoir, il a souhaité démontrer l’intérêt du plan national “Action Coeur de Ville” initié par le gouvernement français en 2018, pendant la durée de son mandat. En effet, il aura à terme pour objectif de redynamiser les centres-villes des villes moyennes. A travers la mise en place de ce nouveau dispositif, on révèle l’importance de la gestion du devenir des villes moyennes. Elles connaissent une mise à l’agenda politique sans précédent. En parallèle, la crise des Gilets Jaunes permet la mise en lumière de cette « France périphérique »<sup>1</sup>. Elles sont considérées, à tort ou à raison, comme des territoires “*trop oubliés depuis 40 ans*”<sup>2</sup> dans les politiques d’aménagement du territoire. Dans ce contexte, nous avons trouvé indispensable d’analyser leur place dans une organisation territoriale plus large.

## Mondialisation et désindustrialisation, à l’origine du déclin des des villes moyennes

Retracer l’historique de l’évolution des villes dans un contexte contemporain est utile pour comprendre et appréhender les mécanismes du système urbain français. Dans les années 1980, le phénomène de mondialisation est une amorce à la métamorphose et au remodelage des territoires. Elle fait état d’un processus qui a toujours existé depuis que l’homme existe. Dans l’acception la plus large, elle représente “*un processus de généralisation des échanges entre les différentes parties de l’humanité, entre les différents lieux de la planète*”<sup>3</sup>. Plusieurs vagues de mondialisation se sont succédées avant la fin du XXème siècle. La Révolution Industrielle marque une période essentielle en termes d’accélération des échanges notamment par la montée en puissance des Etats européens et des innovations dans les transports avec la création du chemin de fer. Aujourd’hui, la mondialisation a la particularité d’être plus intense, plus globale et se caractérise par la démocratisation du système libéral. Ce

---

<sup>1</sup> Guilluy, Christophe. La France périphérique: Comment on a sacrifié les classes populaires. Flammarion, 2015.

<sup>2</sup>Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. « *Discours de Jacques MÉZARD - Passation de pouvoir* ». Consulté le 10 juin 2019. <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/discours-de-jacques-mezard-passation-de-pouvoir>.

<sup>3</sup> Grataloup, Christian. *Géohistoire de la mondialisation*. U. Armand Colin, 2015.

sont les pays développés qui exercent une domination sur le reste du monde. Selon Pierre Veltz, la mondialisation est associée à « *un processus de polarisation sans précédent de l'économie mondiale autour des très grandes villes, reliées entre elles dans une « économie d'archipel » qui concentre une part énorme de la richesse, du savoir et du pouvoir dans le monde.* »<sup>4</sup> Dans cet ouvrage, il explore l'évolution de la concentration de l'économie et les conséquences induites d'inégalités territoriales à toutes les échelles entre des grandes métropoles mondialisées très intégrées et des zones périphériques, plus rurales. Ce renouveau du système économique va modifier profondément le paysage d'une France marquée jusqu'alors par l'artisanat et la ruralité et de fait, modifier la structure et le maillage des villes.

En parallèle, une première vague de désindustrialisation se met en place sur le territoire français. Depuis 1990, l'industrie française a perdu 30% de ses effectifs. L'accélération de la mondialisation en est une des premières explications. L'évolution du système productif implique une multiplication des échanges commerciaux transnationaux.<sup>5</sup> Ces transactions remettent en question le concept même d'économie nationale et

modifient la place des villes au sein d'un système globalisé, plus seulement au sein d'un pays. Le cœur de l'industrie se déplace en Chine et en Asie du Sud-Est. Mais les explications de la désindustrialisation ne reposent pas seulement sur la mondialisation. La perte de compétitivité, la baisse du niveau de gamme des produits, l'inadéquation entre l'offre et la demande, sont autant de facteurs explicatifs.<sup>6</sup> L'industrialisation a laissé place progressivement à la tertiarisation des villes, impulsée par les collectivités et les lois de décentralisation. En effet, les lois Defferre de 1982 et 1983 vont permettre aux collectivités locales de se voir attribuer des compétences jusqu'ici réservées à l'Etat et bénéficier d'une autonomie financière. Alexis de Tocqueville décrivait déjà en 1840 que « *La vertu politique de l'autonomie locale n'est pas seulement de constituer une école de la démocratie ; elle est de réaliser un équilibre indispensable des pouvoirs* ». <sup>7</sup> Elle représente alors une avancée pour la démocratie. Néanmoins, c'est dans ce contexte que les villes, de la métropole à la ville moyenne, vont se concurrencer et devoir se démarquer au sein d'un système commercial international.

---

<sup>4</sup> Veltz, Pierre. *Mondialisation, villes et territoires*. Quadrige. Presses Universitaires de France, 2014.

<sup>5</sup> Rozenblat, Céline. « Les entreprises multinationales: un processus urbain dans un environnement international et transnational ». *L'Information géographique* Vol. 71, n°2 (2007): 43-66.

<sup>6</sup> Carroué, Laurent. « De l'industrie au système productif: approches épistémologiques et conceptuelles ». *Bulletin de l'association de géographes français*. Géographies 92, n° 92-4 (1 décembre 2015): 452-65.

<sup>7</sup> Greffe, Xavier. « I. L'Acte I de la décentralisation ». *Repères*, 2005, 6-31.

## Les villes, en recherche perpétuelle d'attractivité ?

Dans cet espace globalisé, les entreprises conscientes des possibilités en termes de choix de localisation, peuvent mettre en concurrence les territoires, nations et villes.<sup>8</sup> Saskia Sassen parle de villes globales pour désigner de grandes métropoles qui concentrent des entreprises à haute valeur ajoutée. Aussi, les fonctions de commandement de grandes firmes sont concentrées dans ces villes-centres mondiales.<sup>9</sup> C'est dans ce contexte que la notion de compétitivité se développe. Cette notion intègre « *la capacité des entreprises et des nations à satisfaire la demande extérieure et intérieure* ». <sup>10</sup> La compétitivité des territoires au sens large, villes et nations, est une expression de la compétitivité des entreprises sur le marché des biens et services. On parle d'ailleurs de « *Jeu à somme nulle* » selon la théorie des jeux, de John Von Neumann et Oskar Morgenstern de 1944<sup>11</sup>. Cette théorie défend l'idée selon laquelle ce qui est gagné par les uns, est perdu par les autres. Depuis les années 1980, la concurrence des villes s'est accentuée par

une évolution vers un état moins régulateur et qui défend le principe d'efficacité des marchés. « *Le néolibéralisme s'imposa peu à peu dans toutes les classes dirigeantes des pays capitalistes et permit de restaurer la prééminence sociale, économique et politique des classes dont les revenus sont les plus élevés, propriétaires capitalistes et fractions supérieures du salariat spécialisées dans le management, la captation et la valorisation financière de la plus-value.* »<sup>12</sup> C'est une action de l'Etat qui vise à limiter les dépenses publiques.

Pourtant, au fil des années, l'utilisation du terme d'attractivité a été privilégiée à celui de compétitivité. Elle s'explique par la diffusion dans les médias et la presse, les discours politiques à toutes les échelles. Même la Diact créée en 2005 (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) redevient Datar en 2009 (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale), signe de supplantation du terme d'attractivité. L'attractivité désigne une capacité à attirer de nouvelles activités et des facteurs de

---

<sup>8</sup> Poirot, Jacques, et Hubert Gérardin. « L'attractivité des territoires: un concept multidimensionnel ». *Mondes en développement* n° 149, n°1 (20 avril 2010): 27-41.

<sup>9</sup> Saskia. Sassen, *The Global City : New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 2001

<sup>10</sup> Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie. « Compétitivité et attractivité de l'économie française ». *Analyses Economiques*, avril 2004.

<sup>11</sup> Arena, Richard, et Véronique Dutraive. « La théorie des jeux peut-elle aider à comprendre l'évolution des politiques de la concurrence et des politiques industrielles depuis la fin des années 1970 ? » *Revue Economique* Vol. 67, n°HS1 (18 mars 2016): 9-24.

<sup>12</sup> Renault, Emmanuel, et Bruno Tinel. « Les crises du néolibéralisme: processus de révoltes et adaptation ». *Actuel Marx* n° 47, n° 1 (28 juin 2010): 100-117.

production, capitaux et travailleurs qualifiés, sur un territoire.<sup>13</sup> Pour Xavier Laurent, directeur chef de projet Action Coeur de Ville et économiste, *“dans une vision plutôt académique, c’est finalement attirer au détriment d’un autre territoire. C’est au delà, une capacité à séduire à attirer dans la durée, différents acteurs, publics et privés. L’attractivité est protéiforme. Dans le cadre d’Action Coeur de ville, on parle de redynamisation à 360°, comme une dynamisation globale. Pour que les coeurs de ville soient attractifs économiquement, il faut qu’il y ait des habitants. Il faut prendre en compte les questions d’habitat et de commerces et que tout interagisse.”*<sup>14</sup> Selon Charles-Edouard Houllier-Guibert, *“il vaut mieux pour un territoire chercher à capter la richesse que la créer, le mot Attractivité permet d’élargir la prise en compte de ce qui fait le développement d’un territoire : pas seulement l’implantation d’entreprise.”*<sup>15</sup> L’attractivité peut s’illustrer dans de nombreux domaines : résidentielle, étudiante, touristique, culturelle sont des qualificatifs qui expriment le besoin de capter des personnes et des capitaux ailleurs. La notion “d’attractivité” est devenue un élément moteur pour mettre en place des

politiques publiques. Elle se présente aujourd’hui comme un objectif à atteindre pour les territoires, à toutes les échelles, quelque soit la réalité économique et structurelle de la région dans laquelle elle s’inscrit.<sup>16</sup> Pour être attractives, les villes moyennes doivent construire des stratégies efficaces adaptées au contexte territorial.

### La montée en puissance des métropoles

Ainsi, la dynamique de métropolisation a vu le jour, dans un contexte marqué par une multiplication des mobilités des individus à l’échelle de la planète.<sup>17</sup> Les économies d’échelle et d’agglomération ont permis à certaines villes de se démarquer dans un contexte fortement concurrentiel. La métropolisation est *« un mouvement de concentration de populations, d’activités, de valeur dans des ensembles urbains de grande taille.”*<sup>18</sup> Selon Pierre Veltz *“Les impératifs de vitesse et surtout de synchronisation façonnent l’espace industriel des opérations et de la logistique plus profondément que la géographie des distances et des lieux”.*<sup>19</sup> Les contraintes temporelles (durée de trajet limitée,

---

<sup>13</sup> Bourgain, Arnaud, Jean Brot, et Hubert Gérardin. « L’attractivité: quel levier pour le développement? » *Mondes en développement* n° 149, n°1 (20 avril 2010): 7-10.

<sup>14</sup> Laurent, Xavier, directeur chef de projet Action Coeur de Ville Entretien du 10 avril 2019.

<sup>15</sup> Houllier-Guibert, Charles-Edouard. « L’attractivité comme objectif stratégique des collectivités locales ». *Revue d’Economie Régionale Urbaine* Janvier, n°1 (15 février 2019): 153-75.

<sup>16</sup> Ibidem

<sup>17</sup> Halbert, Ludovic. *L’avantage métropolitain* Presses Universitaires de France, 2010.

<sup>18</sup> « Métropolisation — Géoconfluences ». Terme. Consulté le 10 juin 2019. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/metropolisation>.

<sup>19</sup> Veltz, Pierre. « 9 - Vitesse, incertitude et assurances ». *Quadrige*, 2014, 239-61.



plateforme multimodale...) transforment l'économie et les territoires, y compris dans leurs formes géographiques, bien plus que les contraintes spatiales.

Les grandes agglomérations mondiales, sous forme de réseaux de ville, ont assis leur statut de pôles de centralité où tous les capitaux, individus fortunés et entreprises convergent.<sup>20</sup> En France, en 1963, la DATAR instaure les métropoles d'équilibre pour permettre un rééquilibrage du territoire afin de limiter l'expansion de la région parisienne désignée comme région urbaine mondiale. Aussi, elles assurent "l'homogénéisation des activités productives (industrielles) au sein du cadre national et en font bénéficier plusieurs régions grâce à des investissements publics. Elles remédient aux inégalités régionales et assurent un niveau de vie équivalent à l'ensemble des habitants du territoire"<sup>21</sup>. La théorie du ruissellement, souvent défendue, implique que la croissance des métropoles se déverse naturellement sur leurs territoires avoisinants. Ainsi, le renforcement de ces nouveaux pôles d'attractivité, lieux de concentration des moyens financiers et humains, doit permettre la création d'externalités positives sur les communes alentours. Elles peuvent profiter gratuitement des bénéfices de la

croissance de ces grandes villes. À terme, le ruissellement doit rééquilibrer le territoire et renforcer la cohésion sociale du pays. Pourtant, Paris a continué à se renforcer et les métropoles d'équilibre ont en partie fait obstacle au développement des villes dites moyennes comprises au sein du même système urbain.<sup>22</sup> Cette période questionne la relation entre les villes, la place des métropoles, d'une part, et la position des villes moyennes au rang de villes secondaires au sein d'un système territorial, d'autre part. Finalement, la métropolisation s'est surtout développée au détriment de villes de niveau hiérarchique inférieur et il est courant de voir un renforcement des niveaux supérieurs du système urbain, dont les villes moyennes, hors périmètre d'influence, sont exclues.

#### La ville moyenne comme sujet de recherche : contexte et définition

Ainsi, depuis les années 70, de nombreuses réflexions ont été menées pour définir et appréhender les villes moyennes, en France mais également en Europe et surtout en Amérique du Nord, territoire marqué par les problématiques de déclin et de paupérisation de certaines

---

<sup>20</sup> Sassen, Saskia. « L'archipel des villes globales ». *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines* N°17, n° 12 (2009): 12-12.

<sup>21</sup> Ghorra-Gobin, Cynthia. « De la métropolisation: un nouveau paradigme? » *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, n°73 (5 octobre 2010): 25-33.

<sup>22</sup> « Métropole d'équilibre — Géoconfluences ». Terme. Consulté le 10 juin 2019. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/metropole-dequilibre>.

villes, comme Détroit.<sup>23</sup> R. Brunet en donne une définition en 1997 : *“les villes moyennes sont des objets réels non identifiés.”*<sup>24</sup> Aujourd’hui, c’est toujours une expression qui a du sens. Au delà de cette définition, dans l’imaginaire des gens et sur les recherches et dispositifs sur lesquels un professionnel de l’urbanisme peut être amené à travailler, la définition n’est jamais la même. C’est d’ailleurs le cas pour la démarche Action Coeur de Ville qui dénombre 222 villes moyennes en France sans expliciter le nombre et la sélection des villes. En 1974, J. Monod en donne une définition plus ancienne encore d’actualité : *“il semble vain d’établir une définition scientifique et pourtant la notion de ville moyenne possède son contenu bien réel”*.<sup>25</sup> Les villes moyennes se définissent selon de multiples critères dont différents points de vue de thèses complèteront cette analyse des villes moyennes pour les situer au sein d’un système territorial.

En effet, il faut considérer la France comme un système hiérarchisé et régulier

de villes qui constitue le maillage urbain. Le paysage se dessine par des métropoles, des villes moyennes, des petites villes et des villages. F. Moriconi-Ébrard et D. Pumain en 1996 décrivent ainsi *“un encadrement de l’espace fort en matière de fait urbain en Europe et particulièrement en France”*.<sup>26</sup> On retrouve donc des villes de manière régulière sur le territoire mais la population est concentrée dans les plus grandes agglomérations. Dans ce cadre, les villes moyennes sont identifiées comme des espaces intermédiaires<sup>27</sup>, des lieux d’interterritorialité<sup>28</sup>. Ce terme désigne non seulement les *“relations entre les territoires, mais aussi les relations entre les territoires et les opérateurs de réseaux.”*<sup>29</sup> En toute logique, ces villes peuvent révéler des différences très importantes en termes démographiques, économiques, géographiques, culturelles et sociales. Certaines villes sont incluses dans une dynamique métropolitaine, d’autres sont des villes plus isolées. De plus, certaines villes jouent plus facilement le rôle de

---

<sup>23</sup> CGET. « Regards croisés sur les villes moyennes: des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux ». La Documentation Française, mars 2018.

<sup>24</sup> Brunet, Roger. « Les villes moyennes, espace, société, patrimoine ». Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 1997.

<sup>25</sup> Monod, Jérôme. *L’aménagement du territoire*. Presses universitaires de France. Que sais-je?, 2016.

<sup>26</sup> Taulelle, François. « Chapitre 8 : La France des villes petites et moyennes », *La France, une géographie urbaine*. Armand Colin, 2010.

<sup>27</sup> Bodiguel, Jean-Luc. « La DATAR: quarante ans d’histoire ». *Revue Française d’administration publique* no 119, n°3 (2006): 401-14.

<sup>28</sup> Vanier, Martin. « Campagnes périurbaines: la dispersion est-elle derrière nous ? » n° 199, n°4 (2008): 183-87.

<sup>29</sup> Thévenet, Romain. « Martin Vanier: l’interterritorialité, nouveau design des territoires », 3 avril 2009.

centres de service au sein de leur bassin de vie.

En 1973, le terme de ville moyenne démocratisé par Olivier Guichard, ancien Ministre de l'équipement, lors de l'élaboration des contrats de villes moyennes, présente encore aujourd'hui, des contours flous. Il est alors difficile de traiter les problématiques de ces "objets réels non identifiés". Pour certains analystes, elle représente une ville comprenant entre 20000 et 100000 habitants. Pour d'autres, elle intègre également la fonction et le rôle de centralité qu'elle exerce sur son bassin de vie. Dans tous les cas, la définition est plurielle et peut aussi révéler un contexte territorial particulier dans lequel elle s'inscrit.

Aujourd'hui, le discours usuel et médiatique conditionne toujours les villes moyennes comme des territoires délaissés au profit des métropoles. Il est vrai que ces villes moyennes tendent à se paupériser. Mais les personnes les plus défavorisées ne sont pas toujours dans des villes isolées, les quartiers dans les grandes villes connaissant les mêmes difficultés. Les villes moyennes n'ont pas été délaissées par l'Etat. Pourtant, les aides pour pallier aux difficultés structurelles à

destination de ces territoires, ne sont pas suffisantes pour permettre une croissance et l'amélioration des conditions de vie des habitants. L'abandon de ces villes a été d'abord impulsé par les entreprises puis par les habitants. De fait, elles "n'offrent pas d'avantages productifs ou résidentiels qui puissent leur assurer un développement suffisant dans le monde d'aujourd'hui."<sup>30</sup> Ces territoires ont connu des difficultés en interne. L'Etat aide donc autant que faire se peut ces territoires en utilisant des mécanismes de solidarité redistributive. De plus, les villes moyennes bénéficient depuis toujours de mesures et dispositifs, même s'ils ne leur sont pas directement dédiés comme les financements NPNRU. Mais les choses évoluent progressivement. Elles bénéficient aujourd'hui de contrats de plan Etat-Région et de dispositifs de défiscalisation comme les dispositifs récents, Pinel et Denormandie.<sup>31</sup>

### Vers une paupérisation des centre-villes ?

Depuis 2016, différentes mesures ont été initiées spécifiquement au profit des centre-villes des villes petites et intermédiaires. "La supposée crise des villes moyennes est avant tout une crise des centres-villes".<sup>32</sup> En effet, les centres-villes des villes moyennes sont touchés par

---

<sup>30</sup> Davezies, Laurent, René Souchon, et Sandra Moatti. « Quelle égalité des territoires? » *Alternatives Economiques* N° 324, n°5 (30 mai 2013): 76-76.

<sup>31</sup> Le dispositif Pinel met en place une réduction d'impôt pour des investisseurs qui achètent un logement neuf ou ancien avec travaux (Dispositif Denormandie)

<sup>32</sup> Grimault, Vincent. « Des centres-ville en mode survie ». *Alternatives Economiques* N° 376, n°2 (21 mars 2018): 68-68.

différents symptômes : vacance commerciale et résidentielle, abandon des services publics, des équipements lourds à gérer financièrement. D'un côté, les rideaux de fer sont baissés en centre-ville, de l'autre, des centres commerciaux périphériques accueillent des habitants du bassin de vie. Il y a un paradoxe entre la construction de lotissements autour de la ville-centre et l'abandon du centre-bourg. La problématique majeure de ces centres-villes est avant tout démographique. Les villes moyennes se vident au profit des zones de première couronne ou de villes rurales relativement proches. Les habitants souhaitent disposer d'un jardin ou d'une surface habitable plus grande que ne leur offre pas le centre-bourg. De fait, la vacance s'accroît laissant les villes moyennes dépossédées de leurs habitants. C'est avant tout, les personnes en situation de précarité forte, les jeunes et les retraités, qui restent en ville. Ainsi, la paupérisation engendre une concentration de problèmes. Le chercheur Yoan Miot dénonce : "*Le cadre de vie se dégrade, les marchés immobiliers sont déprimés et les bailleurs sociaux sont très fragilisés.*"<sup>33</sup> On pourrait aller plus loin en déplorant la baisse des finances de la collectivité. Dès lors, les petites et moyennes villes n'attirent plus. La situation devient fragile dans un contexte de concurrence des territoires. Elles ne constituent plus le centre d'un territoire mais plutôt un espace que l'on contourne par des voies

périphériques "*pour rejoindre les grandes surfaces commerciales externalisées afin de fournir un accès aisé aux villageois, les services hospitaliers... ou la gare TGV.*"<sup>34</sup>

### Contextualisation du plan national Action Coeur de Ville

Une des premières mesures visant à trouver des solutions à cette problématique est le programme expérimental national pour la revitalisation des centres-bourgs. Lancée en juillet 2014, c'est une action ciblée au profit des petites villes de moins de 10000 habitants pour répondre à la fois aux enjeux d'égalité et de transition écologique des territoires. L'idée est de rendre des centres-bourgs de nouveau vivants ou animés. Les lauréats de l'Appel à Manifestation d'Intérêt Centres-bourgs représentent 54 communes. Par le biais des subventions octroyées par le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), ces villes peuvent recruter et financer des postes de chefs de projet « revitalisation centre-bourg ».

Deux ans plus tard, la Caisse des Dépôts et Consignations, aujourd'hui, Banque des Territoires, a mis en place le 30 avril 2016, la convention "centre-ville de demain" au profit des villes de 15 000 à 100 000 habitants dans le but de réduire les écarts de développement par rapport aux centres-villes des grandes métropoles. Cette institution financière au service des

---

<sup>33</sup> Ibidem

<sup>34</sup> Donzelot, Jacques. « Le programme «cœur de ville» ». *Tous urbains* N° 24, n°4 (29 novembre 2018)

collectivités locales souhaite réinventer “le centre-ville de demain”. La convention Centre-ville de demain cible « les centres des villes moyennes de plus de 10 000 habitants et des agglomérations de 20 000 à 100 000 habitants présentant des signes manifestes de fragilité ». La Caisse des Dépôts propose l’accompagnement de plus de 80 communes sur deux années en mettant en place des prêts, des financements et de l’ingénierie. Cette expérimentation va par la suite, permettre de développer un outil plus complet et ambitieux en réunissant différents partenaires (dont la Caisse des Dépôts), pour le développement des villes moyennes.

En avril 2018, le Ministre de la Cohésion des Territoires, Jacques Mézard, a lancé le plan National “Action Coeur de Ville” qui vise à redynamiser les centres-villes de 222 villes moyennes françaises. Cette mesure est élaborée en concertation avec l’association Villes de France, regroupement d’élus de tous les territoires, les élus locaux des villes moyennes ainsi que les acteurs économiques des territoires. Ce programme transversal et plutôt ambitieux est décliné selon trois axes pour chacune des villes sélectionnées : proposer une offre de logements diversifiée pour accueillir les acteurs, habitants et investisseurs, à réinvestir le centre-ville, renforcer l’attractivité commerciale par la simplification des normes et améliorer la

qualité de vie des habitants. Cette démarche développe une action partenariale. Elle est co-financée par différents acteurs pour une enveloppe totale de cinq milliards d’euros mobilisés dont les principaux partenaires sont l’Etat, la Caisse des Dépôts et Consignations, Action Logement et l’Agence Nationale de l’Amélioration de l’Habitat. En 2016, la Caisse des Dépôts avait initié la démarche « Centres-villes de demain » pour lancer des expérimentations sur une dizaine de villes moyennes en difficulté. “Dans le cadre du plan Action Coeur de Ville, « *elle mobilisera également ses savoir-faire et son ingénierie.*»<sup>35</sup> D’autres acteurs peuvent également participer au financement comme la Région, certaines entreprises publiques ou des bureaux d’étude privés. Ce dispositif doit être articulé avec les nombreux dispositifs et politiques mis en place. Pour sa bonne mise en oeuvre, le plan inclut la signature d’une convention-cadre pluriannuelle entre les financeurs et les collectivités, associant maires des villes-centres et présidents des intercommunalités. De la préparation de la convention en septembre 2018 au déploiement jusqu’en 2025, les villes moyennes intégrées dans ce processus vont mobiliser différents acteurs autour d’un projet de revitalisation du centre-ville.

[Les agences d’urbanisme, un acteur parmi tant d’autres ?](#)

---

<sup>35</sup> Wajsbrot, Sharon. « La Caisse des Dépôts met sur orbite sa “banque” des territoires | *Les Echos* », mai 2018.

Ainsi, dans le guide Action Coeur de Ville, les agences d'urbanisme sont citées comme un des acteurs à mobiliser par les partenaires, sans préciser leur rôle et la portée de leur action au sein du dispositif. Créés par la Loi sur l'Orientation Foncière de 1967, ces outils à la fois méconnus et pourtant bien implantés sur le territoire français,<sup>36</sup> sont des structures associatives portant l'intérêt général. Elles visent un objectif technique en élaborant des documents d'urbanisme et des études diverses du projet de territoire aux expertises urbaines et poursuivent également un objectif politique en développant la concertation dans un système aujourd'hui décentralisé et aux multiples acteurs. Grâce à un partenariat entre l'Etat et plusieurs acteurs publics, les agences d'urbanisme contribuent à la cohésion des politiques publiques urbaines pour le compte des collectivités. Aujourd'hui, elles contribuent à des missions variées de l'observation des territoires, jusqu'à une expertise fine des territoires en passant par une vision stratégique. Cette organisation a comme préoccupation de réfléchir sur différentes échelles territoriales et s'attache aux réalités fonctionnelles et politiques du territoire en allant au delà des limites

administratives. Pour autant, elles sont "souvent prisonnières des territoires institutionnels de leurs financeurs et politiques des élus qui les président."<sup>37</sup> Elles se retrouvent dans "une insécurité existentielle."<sup>38</sup> En effet, selon la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), la création d'une agence d'urbanisme "résulte de la volonté des collectivités territoriales et de l'État."<sup>39</sup> Les dotations publiques étant en baisse chaque année, elles doivent se diversifier, élargir l'étendue de leurs missions et rechercher de nouveaux partenaires. Leur aire d'influence s'élargit vers des territoires plus ruraux, avec des problématiques et enjeux différents des métropoles. C'est pourquoi aujourd'hui, les agences d'urbanisme couvrent une partie des villes moyennes françaises et sont amenées à travailler selon de nouvelles méthodes et nouvelles réalités territoriales. Dans les dossiers de la FNAU "Révéler le potentiel des agglomérations moyennes"<sup>40</sup>, la Fédération semble vouloir porter la dynamique des villes moyennes et enclenche une dynamique d'accompagnement plus approfondie de ces territoires.

---

<sup>36</sup> Prévot, Maryvonne, Gilles Bentayou, Olivier Chatelan, Fabien Desage, Sébastien Gardon, Rachel Linossier, Marie-Clotilde Meillerand, et Eric Verdeil. « Les agences d'urbanisme en France. Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet ». *Métropoles*, n°3 (11 juin 2008).

<sup>37</sup> Ibidem

<sup>38</sup> Ibidem

<sup>39</sup> Ibidem

<sup>40</sup> Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme. « Révéler le potentiel des agglomérations moyennes ». Les Dossiers FNAU, octobre 2017.

## Questionnements sur le positionnement des agences d'urbanisme

Ainsi, pour les agences d'urbanisme, accompagner le dispositif Action Coeur de Ville pourrait être une volonté de se positionner comme un acteur ressource et d'ingénierie. Finalement, qu'en est-il des aptitudes et du positionnement réels des agences d'urbanisme dans le cadre de l'Action Coeur de Ville ? Quelle légitimité ont les agences d'urbanisme pour accompagner des villes moyennes et leur bassin de vie ? En quoi elles pourraient être des acteurs privilégiés pour accompagner toutes les phases du dispositif ? Disposent-elles d'une stratégie commune ?

Dans un premier temps, j'ai souhaité réinterroger les problématiques des villes moyennes et le positionnement du dispositif Action coeur de ville dans un contexte historique et à des échelles variées puis en exposer les paradoxes. Dans un deuxième temps, j'ai questionné la position de l'agence d'urbanisme comme acteur du dispositif à travers une réflexion sur son statut, sa politique et les outils qu'elle peut mobiliser.

## Méthodologie et construction du mémoire

Ma réflexion s'est tout d'abord portée sur mon expérience sur la mission "mise à jour du Plan-Guide de la ville de Tarare" dans le cadre de la démarche Action Coeur de Ville. Je me suis interrogée sur la manière dont l'Agence

d'Urbanisme de Lyon se saisit de la question de la revitalisation des centres-bourgs, d'une part, et de l'accompagnement des villes moyennes, d'autre part. Pour ce faire, j'ai échangé avec les chargés d'études concernés par des missions sur les villes moyennes. Puis, j'ai exploré à travers une bibliographie variée des questions larges sur le phénomène de décroissance, les villes moyennes, l'historique des dispositifs, l'attractivité des territoires, les centres-villes et leur revitalisation, la démarche Action Coeur de Ville et enfin plus largement les agences d'urbanisme.

J'ai finalisé ma recherche grâce aux entretiens semi-directifs qui m'ont permis d'avoir une vision large de ce que représente une agence d'urbanisme. Lavinia Blanquet, doctorante à l'agence d'urbanisme de Lyon m'a éclairé sur la réalité des villes moyennes. Ensuite trois directeurs d'étude d'agences d'urbanisme ont été questionnés pour connaître leur expérience et leur positionnement du dispositif Action Coeur de Ville. Ces entretiens ont été complétés par le regard d'un chef de projet Action Coeur de Ville, Xavier Laurent Pour compléter cette approche, j'ai souhaité interroger la responsable communication de la FNAU pour connaître la stratégie de la fédération sur ce dispositif. Enfin, le CEREMA et le CAUE portent autant de visions pouvant placer les agences d'urbanisme dans un contexte concurrentiel et de coopération.



# I- Action Coeur de Ville, vers un rééquilibrage des territoires ?

## 1. La démarche au sein d'un débat sur les villes moyennes

→ La décroissance urbaine, aux prémices des études sur les villes moyennes

A l'échelle mondiale, les villes de taille moyenne sont devenues des objets d'étude, non pas pour leurs caractéristiques propres (taille, fonction et critères socio-économiques) mais sous le prisme de la décroissance urbaine. De manière générale, ce phénomène est inséparable de l'histoire des villes<sup>41</sup>. La décroissance urbaine désigne *“un processus conjoint de déclin démographique et d'affaiblissement économique qui affecte de manière structurelle deux éléments constitutifs de la ville – la densité de population et les fonctions économiques, générant d'importants effets sociaux”*.<sup>42</sup> Depuis les années 1970, les Etats-Unis et l'Allemagne ont mené des études sur ce phénomène. Les “Shrinking Cities” ou villes rétrécissantes sont des villes en déclin, en perte de vitalité. Le terme est utilisé pour la première fois en

1947 par l'économiste Walker Mabel afin de désigner les villes en déclin des Etats-Unis.

L'augmentation du nombre de villes en décroissance est à priori paradoxale car elle est concomitante avec le processus de croissance démographique. En 2008, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, la moitié de la population mondiale vit en ville. La croissance au sens strict représente l'augmentation annuelle du Produit Intérieur Brut d'un pays. C'est un processus fondamentalement lié aux sciences économiques. En démographie, elle désigne l'augmentation de la population sur un territoire donnée. En effet, le libéralisme, par la mise en concurrence des territoires, a enclenché une dynamique de croissance urbaine et économique. Aujourd'hui, le monde ne cesse de s'urbaniser. L'essor des villes a longtemps

---

<sup>41</sup> Vincent Béal, et Anaïs Collet. « Villes en décroissance ». *Métropolitiques*, mars 2017.

<sup>42</sup> Wolff, M., Fol, S., Roth, H. et Cunningham-Sabot, E. 2013. « Shrinking cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France », *Cybergeo : European Journal of Geography | Revue européenne de géographie*, rubrique « Aménagement, urbanisme », document 661, 8 décembre.

été considéré comme une marche vers le progrès. Au fil du temps, plusieurs événements ont remis en cause cette dynamique. Les guerres mondiales et les chocs pétroliers ont impacté profondément les villes. En 1972, le rapport "Les limites à la croissance" publié par des chercheurs du Massachusetts à la demande du Club de Rome, illustre ce propos.<sup>43</sup> Marquées par la croissance démographique mondiale, les villes ont commencé à grossir, à se densifier puis ont continué à s'étendre sur les espaces naturels et agricoles. L'étalement urbain, responsable de la perte de la biodiversité, est aussi un des facteurs négatifs de cette croissance urbaine. Pour autant, la décroissance n'est pas perçue comme une solution, elle peut être source d'inquiétude pour l'avenir d'un territoire. Elle peut être également une source d'opportunité.

Dans les années 1960 à 1980, les Shrinkings Cities se sont largement développées à travers le monde. Elles sont surreprésentées en Grande-Bretagne, en Allemagne et aux Etats-Unis. Ces trois pays réunissent 70% des villes en décroissance. Les villes de Détroit, Leipzig ou Liverpool sont souvent citées comme exemples et deviennent l'objet des premières recherches sur le déclin

urbain. "Dans les années 1990, elles représentaient dans le monde un quart des villes de plus de 100 000 habitants, dont 39 étaient aux États-Unis, 49 au Royaume-Uni, 48 en Allemagne et 34 en Italie."<sup>44</sup> Puis, les pays d'Europe de l'Est, notamment la Russie et l'Ukraine, ont été fortement touchés ainsi que le Japon. Aujourd'hui, c'est surtout la Chine qui est impactée. La décroissance se situe "dans des zones rurales, dans les villes nouvelles ainsi que dans les villes industrielles où le déclin est extrêmement rapide."<sup>45</sup> En Europe, ces villes se situent le long d'anciennes régions industrielles telles que la Ruhr ou le Bassin Minier du Nord Pas-de-Calais, sur le bassin méditerranéen ainsi qu'en Europe de l'Est.<sup>46</sup>

En réalité, la décroissance met à l'oeuvre un processus de dynamiques territoriales que sont la mondialisation puis la désindustrialisation. En outre, les dynamiques spatiales de métropolisation et de périurbanisation accentuent ce phénomène. La désindustrialisation massive des villes, la crise des subprimes, la décroissance du centre-ville par le déplacement des activités en périphérie, les catastrophes naturelles comme en Nouvelle-Orléans, la transition démographique par le vieillissement de la

---

<sup>43</sup> Sowa, Charline. « Penser la ville en décroissance: pour une autre fabrique urbaine au XXIe siècle. Regard croisé à partir de six démarches de projet en France, en Allemagne et aux Etats-Unis ». thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes,

<sup>44</sup> Rienets Tim, « Shrinking cities. Growing Domain for Urban Planning ? », *Cahiers thématiques : architecture, histoire, conception*, décembre 2006, n°6, p. 44.

<sup>45</sup> Sowa, op. cit.

<sup>46</sup> Sowa, op. cit.

population et la chute de la natalité, les changements politiques comme la chute de l'URSS et la phase de déclin Europe de l'est ou la surexploitation foncière sont autant de causes de la décroissance des villes moyennes.<sup>47</sup> (Figure 2) Le déclin est avant tout démographique mais n'empêche pas une croissance urbaine en périphérie, un étalement urbain à l'échelle de l'agglomération urbaine.

Ces dynamiques de décroissance peuvent impacter n'importe quel territoire mais les villes moyennes sont particulièrement concernées par le phénomène. Ainsi, il prend le nom de "Stadtschrumpfung" en Allemagne. En France, plusieurs termes font débat car les analyses des différents chercheurs n'ont pas permis d'aboutir à un consensus. On peut parler de villes rétrécissantes ou de désertification urbaine. Dans tous les cas, en France, ce sont surtout les villes moyennes qui sont concernées par ces processus de déclin.

#### → [Approches internationales de la ville moyenne](#)

Un flou demeure autour de la notion de ville moyenne. Pourtant, elle est souvent citée et utilisée dans le langage courant. Le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires déclare qu'il s'agit "*d'une catégorie de ville définie plutôt par défaut*

*ou en creux.*"<sup>48</sup> La ville moyenne est décrite dans le monde selon une vision administrative et statistique. Elle se décline par des seuils démographiques pouvant évoluer dans le temps. La notion de ville moyenne est délimitée avec des seuils différents selon le pays concerné. Ainsi, les métropoles en France n'ont pas la taille requise pour être une ville moyenne en Chine. En outre, les seuils minimaux des villes moyennes oscillent entre 10000 et 25000 habitants pour des pays d'une surface relativement semblable. La comparaison existe entre le Royaume-Uni (242000 km<sup>2</sup>) et le Japon (370000 km<sup>2</sup>). Mais la ville moyenne peut aussi être caractérisée par un type de gouvernance communale à l'origine des lois de décentralisation. Ainsi, au Royaume-Uni, une "Town" est une ville petite, moyenne ou un bourg qui n'a pas pu recevoir le titre de "City" (grande ville), délivré par la monarchie. Contrairement à la France, elle ne se définit pas par un nombre ou un type de compétences.

Elle porte aussi le nom de "ville intermédiaire". Cette terminologie est utilisée pour faciliter la communication et la compréhension au sein du territoire européen. Cette position intermédiaire s'illustre par l'histoire de la hiérarchie des villes. En effet, les villes moyennes sont souvent des anciens chefs-lieux de préfecture, des villes étapes ou des villes-

---

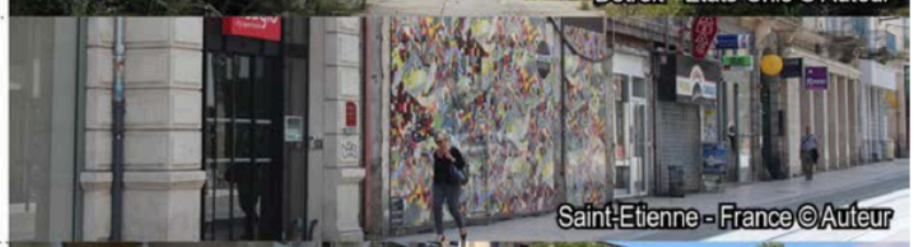
<sup>47</sup> Sowa, op. cit.

<sup>48</sup> CGET. « Regards croisés sur les villes moyennes: des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux ». La Documentation Française, mars 2018.

**Crise économique**



**Désindustrialisation**



**Déplacement des hommes et des activités**

vers les villes périphériques (périurbanisation) ou à l'échelle nationale et internationale



**Transition démographique**

vieillesse de la population / chute de la natalité / etc.



**Transitions politiques**

(ex. : après régimes communistes)



**Évènements exceptionnels**

Catastrophes naturelles ou industrielles, guerres, épidémies, absence de l'eau, etc.



**Situation géographique**

(isolement, déconnexion des réseaux)



**Surexploitation foncière**



Figure 2 : Causes principales de la décroissance urbaine selon Charline Sowa



marché.<sup>49</sup> Ces régions historiques ou culturelles forment « *les territorialités héritées* »<sup>50</sup> définies par Vanier en 2013. Dans cette perspective, « *La ville moyenne rayonne sur un semis de petites villes tout en étant partie d'un réseau urbain dominé par une métropole régionale.* »<sup>51</sup> Marquée par l'industrialisation, Christophe Demazière l'a décrit également comme « *une ville-moyenne, en l'occurrence un « moyen d'exploiter des gisements de main d'œuvre* » durant les Trente Glorieuses (Michel, 1977, p. 670)<sup>52</sup>, mais aussi, à la même époque, de développer l'accès à la consommation de masse. La métropolisation va bouleverser les cadres de référence de la démocratie locale car la population va se concentrer au sein de quelques grandes villes. Les villes moyennes deviennent des villes de passage des territoires ruraux vers les grandes métropoles.

Aujourd'hui, les chercheurs en Afrique du Nord et en Asie s'intéressent de près à la réalité des villes moyennes.<sup>53</sup> Même si les villes du monde ne comprennent pas le même seuil démographique ou ne font pas parties d'un même système territorial, on peut toutefois assimiler les villes

moyennes à des entités administratives, situées un échelon inférieur à la métropole au sein d'une armature urbaine. Des chercheurs mettent en évidence le peu de recherche porté sur tous les échelons inférieurs aux métropoles et préfèrent traiter la question des villes moyennes au sein de leur système régional. Ainsi, l'Inde, l'Algérie, le Vietnam et l'Amérique Latine sont autant de régions du monde qui se questionnent sur la réalité des villes moyennes et leur place dans un système plus large.

→ [De l'inscription européenne aux spécificités françaises de la ville moyenne](#)

A l'échelle européenne, les premiers travaux sur la ville moyenne sont lancés en 2006 par l'Observatoire en réseau de l'Aménagement du Territoire Européen (Orate ou EPSON en Anglais). C'est un programme dont l'objectif est de mettre en place un observatoire du territoire européen et de normaliser la coopération entre les Etats membres, la Commission européenne et les instituts de recherche sur l'aménagement du territoire. En 2013, l'Orate développe le projet

---

<sup>49</sup> Ibidem

<sup>50</sup> Vanier Martin, Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives, Rennes, PUR, coll. « Espace et territoires », 228 p., 2009

<sup>51</sup> Ibidem

<sup>52</sup> Demazière, Christophe, José Serrano, et Didier Vye. « Introduction. Les villes petites et moyennes et leurs acteurs: regards de chercheurs ». *Noréis. Environnement, aménagement, société*, n°223 (30 mars 2012): 7-10.

<sup>53</sup> CGET. 2018, op. cit.

TOWN.<sup>54</sup> Il a pour objectif d'approfondir les connaissances sur les villes petites et moyennes. L'observatoire reconnaît le manque d'étude et de réflexion développés sur cet objet urbain alors "*qu'elles jouent un rôle dans l'expérience quotidienne des citoyens européens et des entreprises*" (Etude Novembre 2014, EPSON). Le rapport met en évidence la forte présence de villes moyennes polarisées du Sud de l'Angleterre au Nord de l'Italie. Elles se situent avant tout en Allemagne de l'Ouest et au Bénélux.

L'étude met en perspective deux scénarios pour ces villes. Soit elles pourraient connaître un déclin démographique, soit elles pourraient être absorbées dans une dynamique métropolitaine en courant le risque de devenir des villes dortoirs. On voit ainsi se développer un paradoxe de la ville moyenne qui peut exister aujourd'hui seulement grâce au soutien de la métropole la plus proche. On remarque une variabilité importante du niveau de dépendance de la ville moyenne. Là où Limoges et Angoulême ont une certaine autonomie, d'autres peuvent être plus dépendantes d'une autre ville, comme Annemasse vis-à-vis d'Annecy.

En France, la notion de ville moyenne est utilisée depuis les années 1960 grâce à la création de "l'armature urbaine" du pays.<sup>55</sup> On considère donc en

France 5 niveaux de villes hiérarchisées en fonction du nombre d'habitants :

- les mégapoles constituent l'échelon le plus élevé avec une dizaine de millions d'habitants dont la seule ville identifiée est Paris avec douze millions d'habitants
- les métropoles régionales sont des ensembles comprenant plusieurs centaines de milliers de résidents telles que Lyon, Marseille ou Bordeaux .
- les grandes agglomérations un peu plus modestes sont identifiées par une centaine de milliers d'habitants. On peut citer Angers ou Annecy ou Brest.
- les villes moyennes sont des entités administratives supérieures à 10000 habitants comme par exemple Tarare ou Vienne.
- les petites villes ne concentrent que quelques milliers d'habitants.

Les villes moyennes forment donc un échelon inférieur de l'armature urbaine. Elles constituent un maillage régulier sur le territoire français. Elles forment ainsi des entre-deux entre des grandes et des petites villes. Elles assurent une fonction de centralité pour leur bassin de vie, qui a la spécificité d'être peu dense. Les fonctions de centralité qu'elles exercent, proviennent de leur ancien statut de préfecture ou sous-préfecture, comme bassin d'emploi ou pôle culturel et sportif.

---

<sup>54</sup> Ibidem

<sup>55</sup> Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. (DIACT). « Les villes moyennes françaises ». La Documentation Française, 2007.

Elles peuvent également jouer le rôle d'articulation entre des réseaux d'échelle supérieure et mettre à profit les ressources présentes dans leur bassin de vie.

Ainsi, les différents travaux sur l'armature urbaine vont alimenter la politique de la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) au profit de l'aménagement du territoire. La DATAR est un organisme public, aujourd'hui remplacé par le Commissariat Général à l'Égalité des territoires, qui avait pour fonction de rééquilibrer le territoire en contribuant à l'attractivité des villes. Elle va mettre en place les contrats de villes moyennes. D'ailleurs la mise en œuvre de cette politique va être à l'origine des premières recherches sur les villes moyennes, que ce soit d'un point de vue globale ou selon une vision monographique.<sup>56</sup>

→ Quelle(s) définition(s) de la ville moyenne ?

R. Brunet en 1997 affirmait que *« les villes moyennes sont des objets réels non identifiés »*.<sup>57</sup> Il est difficile aujourd'hui de s'éloigner de cette définition. Pourtant quand on souhaite en définir les contours, chaque recherche ou dispositif en donne une définition différente. Pourtant, elles *« sont néanmoins loin de constituer un tout*

*homogène »*.<sup>58</sup> Certaines bénéficient d'un cadre solide car elle sont héritières de leur statut de préfectures ou de sous-préfectures, de lieux touristiques, de d'un fleuron industriel ou encore de leur fonctions universitaires. A l'inverse, d'autres ont connu des difficultés, sont plus vulnérables au changement et multiplient les facteurs de fragilité. Ces villes moyennes représentent aussi une pluralité de réalités géographiques (proximité de frontière, littoral ou terre de montagne) et d'organisations territoriales. Elles peuvent s'inscrire dans une dynamique métropolitaine ou développer des relations voire des coopérations avec d'autres villes moyennes et leurs intercommunalités.



Lavinia Blanquet

L a v i n i a  
Blanquet est  
doctorante à  
l' a g e n c e  
d'urbanisme  
de Lyon et fait  
une thèse sur

les villes moyennes intitulée *« Vers une meilleure compréhension de la place des villes moyennes dans les systèmes territoriaux métropolitains »* Nous l'avons interrogé le 22 mars 2019. Elle nous explique que la ville moyenne se compose de plusieurs éléments mais *« qu'il serait trop ambitieux d'en donner une définition*

---

<sup>56</sup> Vadelorge, Loïc. « Les villes moyennes ont une histoire ». *L'Information géographique* Vol. 77, n°3 (11 octobre 2013): 29-44.

<sup>57</sup> Santamaria, Frédéric. « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire: vers de nouvelles perspectives? » *Norois* n° 223, n°2 (2012): 13-30.

<sup>58</sup> CGET, 2018, op. cit.



*scientifique*<sup>59</sup>. Elle pourrait se définir par une approche statistique. D'une part, elles peuvent évoluer dans le temps car les villes vivent de profonds changements selon les époques. Elles peuvent évoluer à travers l'histoire "*tu ne nais pas ville moyenne*". D'autre part, elles évoluent dans l'espace. Par exemple, on ne peut pas considérer de la même manière des villes aux contextes territoriaux très différents comme le bassin Lyonnais et la Creuse. La question de la ville moyenne peut être également amenée par la fonction qu'elle porte. On peut la considérer comme un "*entre-deux, un intermédiaire entre une grande et une petite ville.*"<sup>60</sup> Les acceptations européennes sont également différentes d'un pays à l'autre. De nombreux pays sont d'ailleurs plus avancés que la France sur le sujet. Ils réfléchissent en termes de système territoriaux et ne se concentrent pas sur la ville moyenne en tant que telle. La réflexion se fait à une échelle plus large et plus adaptée à la réalité.

Si on va plus loin, la notion est composée de deux mots. On peut se poser la question de ce qu'est une ville et de ce que veut dire moyen. « *Il est d'ailleurs difficile de donner une définition claire à ces deux termes.* »<sup>61</sup> En outre, plusieurs mots sont inventés pour requalifier les villes moyennes comme villes médianes ou

intermédiaires. En effet, la ville moyenne a aujourd'hui ses limites et est identifiée selon des aspects négatifs.

Puis, on peut la définir selon une approche politique. Il ne faut pas oublier qu'elles ont été créées par l'action publique. Même si cela ne signifie pas qu'elles ont fait toujours objet de politique. Enfin, on peut les regarder à travers l'histoire, car elles ont souvent été des fleurons industriels. Ainsi, Lavinia Blanquet met en avant un essai de définition de la ville moyenne par des aspects qui la caractérisent sans se risquer à donner une définition stricte et limitée.

Loïc Vadelorge développe que "*selon les auteurs mobilisés pour la rédaction des manuels de référence en histoire urbaine, la taille d'une ville moyenne oscille entre 20 000 et 200 000 habitants* »<sup>62</sup>, certains allant même jusqu'à 300 000 pour l'après 1945. Bien sûr, ces seuils démographiques correspondent à la période contemporaine. Les villes du XXème siècle de plus de 20000 habitants ne peuvent être définies comme ville moyenne mais comme grande ville. A l'exemple de Rouen qui compte 124000 habitants en 1911, elle était, à l'époque, plutôt caractérisée comme une ville-région.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Blanquet, Lavinia doctorante à l'Agence d'Urbanisme de Lyon Entretien du 22 mars 2019.

<sup>60</sup> Ibidem

<sup>61</sup> Ibidem

<sup>62</sup> Santamaria, Frédéric, 2012, op. cit.

<sup>63</sup> Ibidem

Pour mieux cerner le rôle et la portée des villes moyennes dans le futur, la DATAR lance l'étude prospective "Territoires 2040 » en 2009. Elle permettra d'identifier des scénarios pour les "villes intermédiaires et leur espace de proximité". Elles se déclinent en quatre typologies différentes : les communautés incertaines, les laboratoires verts, les spécialités en concurrence et les satellites connectés. Ces premières réflexions permettent d'identifier la pluralité des typologies de ville moyenne basées sur le type d'espace, les activités, la gouvernance et la crainte et la vision du futur.

Pour finir, les villes moyennes jouent le rôle de maillon territorial entre de grands pôles urbains denses et un milieu rural très éclaté.<sup>64</sup> En ce sens, elles peuvent participer à un aménagement plus équilibré du territoire. Pourtant, elles souffrent d'un déclin dont les politiques publiques, peu investies de cette question, qui n'ont pas su en définir les grands enjeux. Il est essentiel de comprendre pourquoi les villes moyennes deviennent de moins en moins attractives et que faire pour y remédier.

→ Mécanisme de désertification urbaine : enjeux et image véhiculée par les villes moyennes (Figure 3)

Les villes moyennes souffrent de nombreux maux qui donnent lieu à une mauvaise image du territoire. Même si cette vision négative ne correspond pas toujours à la réalité. Olivier Razemon met en évidence que "*Les métropoles, certes, se portent relativement bien. En revanche, toutes les autres, de la ville moyenne au hameau en passant par la simple bourgade, sont touchées.*"<sup>65</sup>

Dans son ouvrage, certaines villes sont citées comme étant sujette à une forte dévitalisation de leur centre-ville. Il y décrit des villes rongées par la crise et dont les stores des commerces sont fermées ou exposent des vitrines vides.<sup>66</sup> Saint-Etienne souffre d'une image négative notamment véhiculée par une journaliste qui l'a baptisé "la capitale des taudis" dans le journal Le Monde. En effet, la ville a perdu 50000 habitants depuis 1968. Son identité est marquée par le stade de football Geoffroy Guichard, dont le nom est le fondateur du groupe Casino. Ainsi, à proximité, le long de l'autoroute en direction de Lyon, plusieurs enseignes commerciales se sont installées au détriment du centre-ville, vidés de ses commerces. "*Les bourgeois d'ici ne vivent en ville, ils préfèrent la maison avec piscine pour les enfants.*" déplore un des habitants de Béziers.<sup>67</sup> Le marché de l'immobilier de cette sous-préfecture de 75 000 habitants recèle de bon nombre de fragilités. L'auteur, quand il

---

<sup>64</sup> CGET. 2018.op. cit

<sup>65</sup> Razemon, Olivier. *Comment la France a tué nos villes ?* Diagonales. Rue Echiquier, 2016.

<sup>66</sup> Ibidem

<sup>67</sup> Ibidem

## VILLES MOYENNES ET SCORES DE FRAGILITÉS

Cumul des scores de fragilités



Les scores de fragilités sont basés sur 3 thématiques : dynamique démographique, dynamique économique et fragilité sociale

**Population**  
en 2014, par unité  
urbaine



**Aire Urbaine**

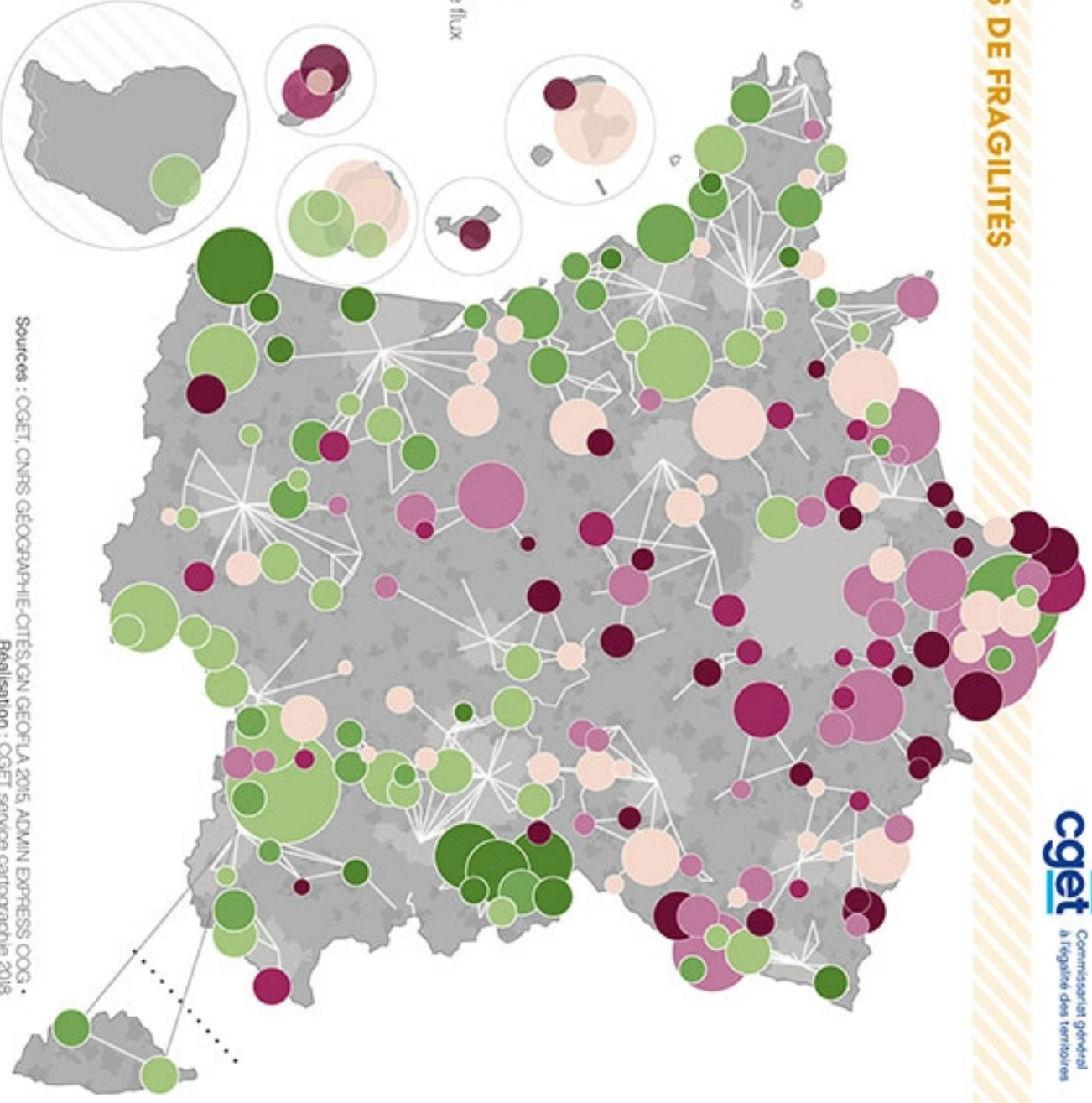
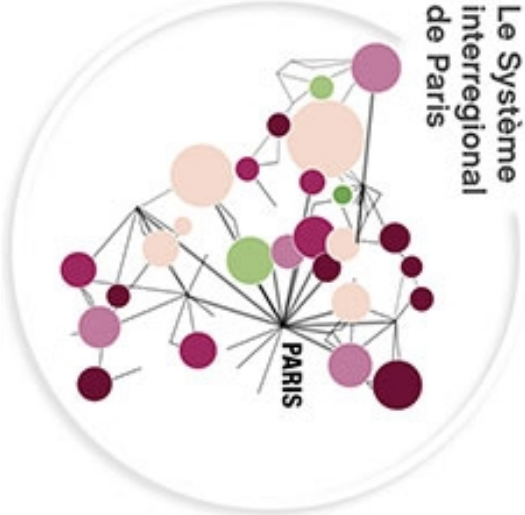


**Systèmes urbains inter-régionaux**

Intensité des relations  
entre aires urbaines  
selon 7 indicateurs de flux



**Le Système inter-régional de Paris**



Sources : CGET, CNRS, GÉOGRAPHIE-CITÉS/IGN, GEOFLA 2015, ADMIN EXPRESS COG  
Réalisation : CGET service cartographie 2018

Figure 3 : Les 203 villes moyennes selon la CGET, réalisé par CGET service cartographie, 2018

visite le centre-ville, décrit : *“Quelques somptueux immeubles haussmanniens, volets clos, pots de fleurs vides, semblent attendre l’apocalypse”*.<sup>68</sup> Autre capitale régionale, Périgueux a connu un déclin démographique de 10000 habitants depuis les années 1960, ce qui représente un record en France. Par un effet de vases communicants, la périphérie rurale a connu une forte hausse de sa population. Là encore, l’extension de zones commerciales en périphérie, *“concurrence âprement les commerçants du coeur historique”*.<sup>69</sup>

Ce sont les dynamiques migratoires qui sont à l’origine de la décroissance.<sup>70</sup> En réalité, c’est un phénomène qui est difficile à assumer pour les élus : difficulté économique, appauvrissement, vieillissement... Elles se nomment villes en déclin et elles portent en elles la perte de vitalité dans un contexte où la croissance est souhaitée. Les conséquences sont également multiples sur le territoire : vacance des logements et de l’activité commerciale, une désorganisation du tissu urbain, des réseaux surdimensionnés par rapport aux besoins réels et une réduction de la fiscalité.

Depuis ces dix dernières années, de nombreuses villes moyennes sont impactées par une perte progressive et

continue de leurs populations et de leurs commerces. Comme une réaction en chaîne, les services publics disparaissent au profit de communes périphériques, notamment touchés par les baisses de marges financières publiques. Ces phénomènes participent à la paupérisation des villes moyennes et surtout en leur coeur, du centre ancien. Reste alors essentiellement les jeunes, retraités et chômeurs, une population dont les moyens financiers sont globalement faibles et qui ne permettent pas de satisfaire les recettes fiscales de la collectivité <sup>71</sup>.

D’une part, cette dynamique est portée par le phénomène de métropolisation, responsable du départ des populations actives vers de grands bassins d’emploi et des jeunes vers les pôles universitaires. Les grandes villes sont portées par les politiques publiques comme acteurs du développement mais ne participent pas toujours au ruissellement de l’économie territoriale. Les métropoles accueillent population et activités économiques au détriment des villes moyennes. L’Etat se retire progressivement du territoire pour se concentrer du fait de la rationalisation et de la décentralisation sur les capitales régionales. La réforme concernant les cartes judiciaires, militaires et hospitaliers accentue le délaissement

---

<sup>68</sup> Ibidem

<sup>69</sup> Ibidem

<sup>70</sup> Cauchi-Duval, Nicolas, Vincent Béal, et Max Rousseau. « La décroissance urbaine en France: des villes sans politique ». Espace populations sociétés. Space populations societies, n°2015/3-2016/1 (20 mars 2016).

<sup>71</sup> Grimault, Vincent. « Des centres-ville en mode survie ». *Alternatives Economiques* N° 376, n°2 (21 mars 2018): 68-68.

des territoires des villes petites et moyennes.<sup>72</sup>

D'autre part, elle est accentuée par la désindustrialisation massive des villes dans les années 70 dont les communes dites moyennes concentraient un grand nombre d'industries, désormais fermées.<sup>73</sup> Ce phénomène est d'autant plus difficile dans les villes les plus anciennement industrielles. Le fait que les sociétés soient de plus en plus mobiles, renforce le rôle des métropoles, organisées en réseau à l'échelle de la planète. De la centralité classique, avec une vision centre-périphérie, on passe à une centralité de réseau. C'est le cas des réseaux de villes globales.<sup>74</sup> Les villes moyennes sont donc impactées par les mobilités car elles ont du mal à conserver leur monopole d'un point de vue des équipements et du commerce sur leur bassin de vie. Aujourd'hui, le phénomène de périurbanisation participe également au déclin de ces villes intermédiaires, qui incite les habitants à profiter des aménités de la campagne et de l'habitat pavillonnaire en s'installant en périphérie.

Pourtant, elles bénéficient de nombreux atouts qui leurs sont propres. Elles sont à taille humaine et permettent

aux habitants de disposer d'une qualité de vie : proximité de la nature, calme, quiétude, distance faible...Néanmoins, ces caractéristiques positives se sont peu à peu transformées en défauts : « *la modération devient un manque d'imagination, la douceur de vivre de l'endormissement, l'équilibre de l'ennui, l'harmonie du conformisme* ». <sup>75</sup> Elles sont analysées comme des villes où ils ne se passent pas grand chose, des "villes molles".

Un des enjeux forts identifiés est le rôle de coeur d'agglomération que joue les villes moyennes vis-à-vis de leur bassin de vie. Ces communes font systèmes avec des communes périphériques plus rurales. Ensemble, elles peuvent constituer une intercommunalité, dont le statut depuis la réforme territoriale de 2015, ne fait que se renforcer. Il faut souligner qu'aujourd'hui, les villes-centres assurent seules des charges liées aux équipements et commerces dont les utilisateurs résident sur tout un bassin de vie.<sup>76</sup> En outre, leur taux d'imposition sont plus lourds que pour les communes environnantes. Ces charges surdimensionnées participent de leur fragilité. Il faut donc rappeler que l'attractivité passe de fait par la revitalisation des centres-bourgs des villes

---

<sup>72</sup> Taulelle, François. *La France des villes petites et moyennes*. Armand Colin, 2010.

<sup>73</sup> Bost, François, et Dalila Messaoudi. « La désindustrialisation: quelles réalités dans le cas français? » *Revue Géographique de l'Est* 57, n° vol.57 / 1-2 (28 avril 2017).

<sup>74</sup> MANSAT, Pierre. « Saskia Sassen: l'archipel des villes globales ». *Alternatives*. Consulté le 11 mai 2019. <http://www.pierremansat.com/article-archipel-des-villes-globales-44416870.html>.

<sup>75</sup> Santamaria, 2012, op cit

<sup>76</sup> Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, 2007. op.cit

moyennes, dont les bénéfiques sont censées ensuite ruisseler sur toutes les communes rurales qui composent l'agglomération.

→ [Historique de la prise en compte des villes moyennes : De la catégorie intellectuelle à la sphère de l'action](#)

Depuis de nombreuses années, les médias et politiques véhiculent le message que les villes moyennes ont été délaissées par les pouvoirs publics. Pourtant, de manière directe ou indirecte, elles ont profité de nombreux mécanismes de développement. Ainsi, les lois successives et les dispositifs mis en oeuvre sont venus pallier aux nombreuses difficultés qu'elles rencontrent. (Figure 4)

Au début des années 80, la loi de décentralisation Acte I<sup>77</sup> a offert plus de liberté aux collectivités locales. Cela concerne la Région, le département et les communes. Ces dernières ont pu se détacher de la tutelle administrative et financière exercée par le préfet. Aussi, l'Etat attribue des compétences aux communes par transfert de ressources financières. Elles concernent essentiellement l'urbanisme et les transports. Les Contrat de Plan Etat-Région

qui découlent de cette loi ont profité à toutes les villes de France y compris les villes intermédiaires. Il est intéressant de rappeler que toutes les phases de décentralisation ont suscité des craintes car l'Etat abandonne une partie de ses prérogatives. L'élu local se voit ainsi affecter un nouveau rôle celui d'aménageur de son territoire.

Dans les années 1990, le plan Université permet de réorganiser la carte de l'installation des universités et de l'enseignement supérieur sur le territoire français. Ce dispositif a été très profitable aux villes moyennes. En effet, elles ont pu accueillir des formations d'enseignement supérieur, type BTS et DUT, dont elles étaient jusqu'ici dépourvues. « *le rôle de l'université dans le développement urbain de la ville et les effets rebonds générés ont été mis en évidence* »<sup>78</sup> L'installation des universités permettent d'inscrire sur le long terme l'installation des jeunes, étudiants et de faire venir des entreprises et des cadres intellectuels supérieurs.

Puis, la loi dite Voynet de 1999<sup>79</sup> a accentué de nouveau le rôle des collectivités locales. Tout d'abord, elle a permis une large place à l'échelon régional pour garantir un développement plus durable sur un territoire étendu. Mais aussi,

---

<sup>77</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

<sup>78</sup> Sajous, Patricia, et Pascale Martinet. « Requalification d'une ville moyenne et effets structurants de l'aménagement universitaire : le cas du Havre ». In *Universités et enjeux territoriaux*, édité par Patrizia Ingallina, 209-22. *Environnement et société*. Villeneuve d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion, 2017.

<sup>79</sup> Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire



## Récapitulatif historique de la prise en compte des villes moyennes

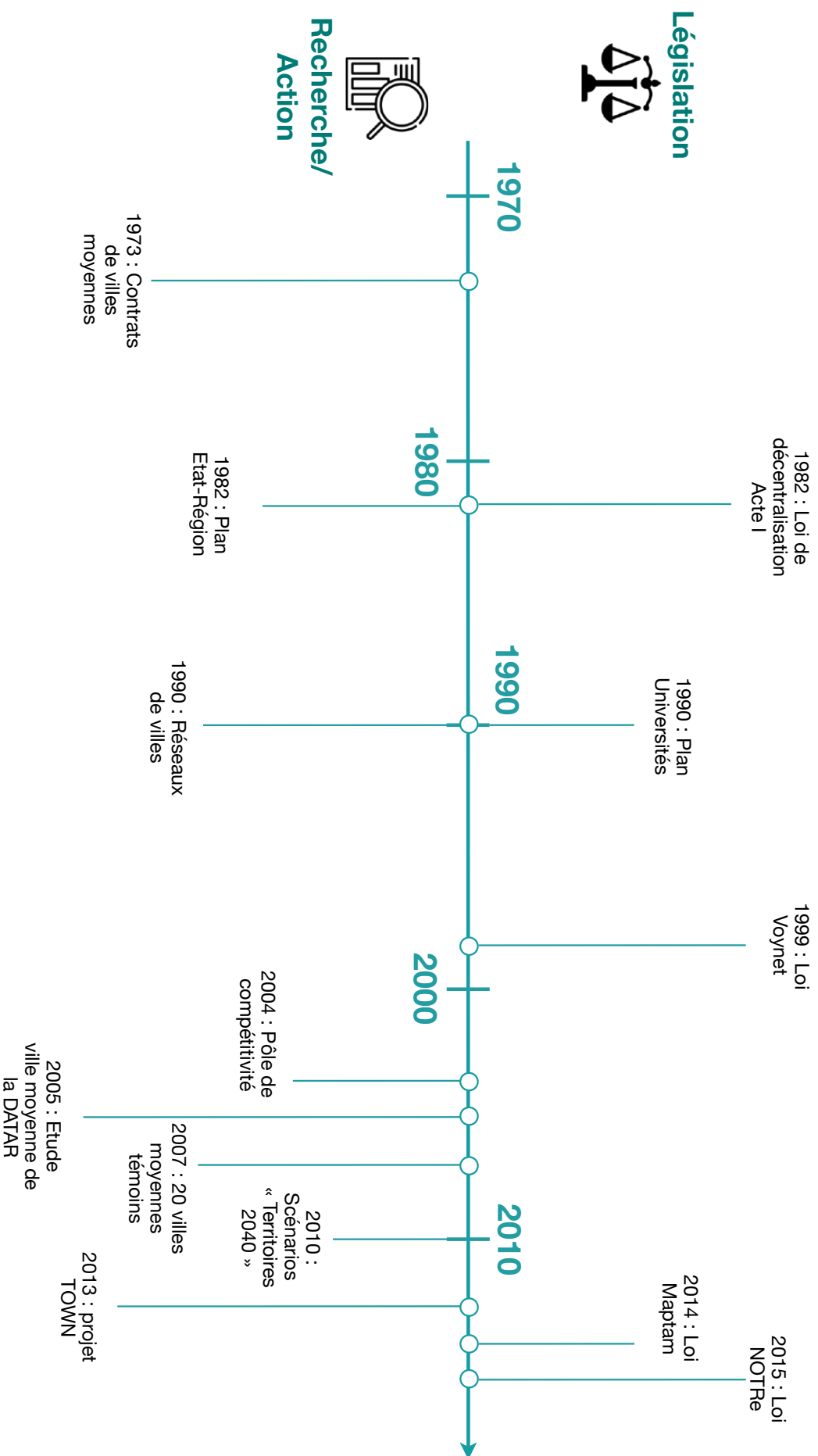


Figure 4 :Tableau de l'historique des villes moyennes créée par Julie Corbrejaud, 14 juin 2019



elle affirme l'importance du rôle et de la place des intercommunalités, Cela a été bénéfique aux villes moyennes car elles sont souvent considérées comme la ville-centre d'un bassin de vie où doit se concentrer le développement et les financements<sup>80</sup>.

En revanche, le contenu des réformes territoriales récentes implique peu la ville moyenne. L'acte III de la décentralisation a profité à certaines typologies de territoires. En 2014, la loi MAPTAM<sup>81</sup> a renforcé le pouvoir des métropoles et des régions en leur attribuant un statut particulier. En 2015, la loi NOTRe<sup>82</sup> a de nouveau renforcé les compétences de la région puis de l'intercommunalité.<sup>83</sup>

Ainsi, la législation, a pris en compte des villes moyennes dans l'action publique. Malheureusement, les dotations et aides ont souvent été distribuées en fonction de la taille des collectivités et sur des pôles de centralités majeurs français. C'est en ce sens que la ville moyenne n'a pas été le territoire le plus impliquée par les lois successives mises en place.

Néanmoins, elle est prise en compte dans de nombreux dispositifs. En premier lieu, l'élaboration des contrats de villes moyennes initiés en 1973 par la DATAR est un point de départ pour des actions portées sur les villes moyennes.<sup>84</sup> C'est une politique redistributive et de rééquilibrage entre Paris et la province. Ainsi, le grand plan politique "ville moyenne", dévoile une vision binaire du pays. Toutes les villes moyennes françaises ne seront pas concernées par cette politique. Elles ne seront que 70 à en profiter. Rodez et Angoulême ont été les premiers centres d'expérimentations en 1972. Puis, la procédure a été généralisée à partir de l'expérience de ces deux villes.

En outre, la politique de réseau de villes de 1990 a permis de passer d'une hiérarchie des villes à une mise en réseau profitable aux villes moyennes.<sup>85</sup> C'est la construction du modèle du polycentrisme. « Cette « vision territoriale », selon l'expression d'usage dans de nombreux documents européens, repose sur l'idée qu'un développement européen mieux équilibré passe par un renforcement du maillage urbain

---

<sup>80</sup> Ibidem

<sup>81</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

<sup>82</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

<sup>83</sup> Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, 2007.op. cit

<sup>84</sup> Vadelorge, Loïc. « Les villes moyennes ont une histoire ». *L'Information géographique* Vol. 77, n°3 (11 octobre 2013): 29-44.

<sup>85</sup> Camagni, Roberto, et Maria Cristina Gibelli. « Réseaux de villes et politiques urbaines ». *FLUX Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires* 10, n°16 (1994): 5-22.

*des régions, en particulier des régions périphériques, afin de faire contrepoids au «pentagone»<sup>86</sup>. Plus récemment, les pôles de compétitivité sont des regroupements d'entreprises de différentes tailles, de laboratoires de recherches et de centres de formation sur un territoire. Ils concernent une thématique principale avec une dominante industrielle. De nombreuses villes moyennes ont accueilli ces pôles sur leur bassin de vie.*

Egalement, des dispositifs ont permis la reconnaissance des villes moyennes. Effectivement, il est plus évident d'agir sur les problématiques d'une ville quand ses contours sont dessinés. Grâce aux scénarios prospectifs "Territoires 2040", la notion de ville moyenne a été précisée. Le projet TOWN y a également participé à l'échelle européenne. En 2005, une phase d'étude majeure mise en place par la DATAR traite du sujet des villes moyennes. Priscilla Deroo, chargée d'étude entreprend des recherches sur les villes moyennes dans leur intermédiation. Un ouvrage scientifique a été publié suite à cette étude intitulé «Les villes moyennes françaises, enjeux et perspectives». Puis, en 2007, la réflexion a été relancée avec 20 villes moyennes témoins par des appels à expérimentations. La DATAR demande aux collectivités choisies d'approfondir autour de 4 thèmes : insertion professionnelle des

jeunes diplômés, enseignement supérieur, mobilité et renouvellement urbain.<sup>87</sup> C'est de la recherche qui aboutit sur de l'action mais qui se solde par un échec. Souvent cette période est occultée dans les discours politiques.

En résumé, « *les villes moyennes ont connu des cycles de mise à l'agenda politique* » mais ce ne sont « *pas des oubliées.* » des politiques d'aménagement du territoire<sup>88</sup>

#### → Les appuis à mobiliser par les petites et moyennes villes

Actuellement, les villes petites et moyennes peuvent profiter des appuis à travers différentes politiques et dispositifs. (Figure 5) De manière générale, avant le dispositif Action Coeur de Ville, les problématiques des villes petites et moyennes ont été traitées de manière simultanée. Les dispositifs intègrent ces deux échelons de villes mettant en avant une vision binaire entre les grandes villes et le reste du territoire. Les termes de ville petite ou ville moyenne ne sont pas définis clairement.

Pour intégrer les problématiques générales des collectivités locales, l'Etat a créé en 2016 le Fond de Soutien à l'Investissement Local. En effet, partant du postulat que les collectivités doivent porter

---

<sup>86</sup> Carrière, Jean-Paul. « Les villes intermédiaires européennes et l'Europe polycentrique? » Annales des Mines - *Realités industrielles* Février 2008, n° 1 (2008): 18-25.

<sup>87</sup> Taulelle, François. La France des villes petites et moyennes. Armand Colin, 2010.

<sup>88</sup> Blanquet, Lavinia doctorante à l'Agence d'Urbanisme de Lyon Entretien du 22 mars 2019.

## Outils et instruments non exhaustifs destinés aux petites et moyennes villes

Date entrée en vigueur	Nom de l'outil	Mis en place par :	Pour quel territoire	Intérêt
2015 - 2020	Contrat plan Etat-Région	Etat	Région	Une partie des fonds est destinée aux villes moyennes (ex : développement de campus)
2014 - 2020	Contrats de villes	Etat	Toutes les villes disposant d'un quartier prioritaire	Permettre le développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre le processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes
2016	FSIL (Fond de Soutien à l'Investissement Local)	Etat	Villes de moins de 50000 habitants	Crédits pour la réalisation d'un projet de territoire transversal et ambitieux
1989	FISAC (Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce)	DIRRECTE	+ de 3000 habitants : soutien aux opérations collectives - de 3000 habitants : soutien aux opérations individuelles	Moderniser les centres-villes en milieu rural
2014	AMI Centres-bourgs	CGET et ANAH	Sélection de 50000 villes de moins de 10000 habitants	Aide financière pour de l'accompagnement ou de l'ingénierie par l'expérimentation de la revitalisation des centres-bourgs
2016	Centres-villes de demain	Caisse des Dépôts	Sélection de villes-centres de moins de 50000 habitants	Accompagner de manière très opérationnelle les villes moyennes
2018	Action Coeur de Ville	Etat	Sélection de 222 villes de rayonnement régional hors d'une dynamique métropolitaine	Revitaliser les centres-villes des villes moyennes => définition du périmètre ORT
2018	Pacte National de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs (projet de loi)	Sénat	Environ 700 villes affectées par une dévitalisation de leurs centres	Renforcer l'attractivité des centres-villes => définition du périmètre OSER (Opération de Sauvegarde Economique et de Redynamisation)

Figure 5 : Tableau des instruments destinés aux villes petites et moyennes réalisé par Julie Corbrejaud, 14 juin 2019

une grande partie de l'investissement public, l'Etat a souhaité leur donner un coup de pouce dans la création de leurs projets. Le financement, à hauteur d'un milliard d'euros a permis de financer 4700 projet en 2016 sur tout le territoire français. Ces fonds concernent essentiellement les équipements publics et touchent aux thématiques de l'amélioration du cadre de vie, l'attractivité des territoires et à la transition énergétique.<sup>89</sup> Le fond de soutien représente avant tout un dispositif pour les petites villes<sup>90</sup> car 80% des subventions leur sont allouées. En 2017, la somme était destiné à 50% pour la ruralité et le reste pour tout le territoire. Intégrée dans la politique de relance de l'investissement public local mise en place par l'Etat, elle permet également l'amélioration des conditions d'accès à l'emprunt des collectivités.

Dans les années 2010, l'Etat commence à s'intéresser de près à la redynamisation des villes moyennes. Cette dynamique nécessite un projet transversal pour renouveler l'attractivité des centres-villes. Les questions touchent à des domaines variés : urbanisme, habitat, patrimoine, commerces et activités économique, animation, services publics et tourisme.

Lancé en 2014, l'Appel à Manifestation "redynamisation des centres-bourgs" concerne les villes de moins de 10000 habitants. Il représente une sélection de 54 communes de moins de 10000 habitants pouvant bénéficier d'une aide financière que ce soit en matière d'ingénierie ou pour de l'accompagnement . Cette aide est valable sur une période de 6 ans. Le dispositif permet de « *réaliser un projet de revitalisation en créant une offre de logements, de commerces, d'équipements et de services adaptés aux besoins des habitants, et ainsi de limiter l'étalement urbain.* »<sup>91</sup>

Par la suite, en 2016, la Caisse des Dépôts a lancé en 2016 le dispositif "Centre-ville de demain" qui vise les villes moyennes dont le centre-ville est dégradé. Sont ciblées les communes de plus de 10000 habitants et les agglomérations comprises entre 20000 et 100000 habitants. C'est ainsi que plus de 80 communes ont été accompagnées pour répondre à l'ensemble des problématiques des villes moyennes. "Son objectif est non seulement de réduire les écarts de développement mais aussi de créer les conditions des centralités urbaines de demain : plus compactes, plus intenses, connectées et misant sur leurs atouts spécifiques comme le patrimoine, les activités urbaines de tourisme,

---

<sup>89</sup> « Fonds de soutien: l'État en appui de l'investissement public local | Collectivités locales ». collectivités-locales.gouv, juin 2018. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/fonds-soutien-letat-appui-investissement-public-local>.

<sup>90</sup> Ici, sont concernées les villes de moins de 10000 habitants

<sup>91</sup> Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. « Revitaliser les centres-bourgs: un enjeu majeur pour l'égalité des territoires - ». Consulté le 13 juin 2019. <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/revitaliser-les-centres-bourgs-un-enjeu-majeur-pour-l-egalite-des-territoires>.

*de loisir et l'économie tertiaire de centre-ville en forte mutation.*"<sup>92</sup>

Grâce à cette première expérimentation sur les centres-villes des villes moyennes, le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires a lancé son propre dispositif. Il se base sur des recherches effectuées par la Mission prospective sur la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes à l'initiative d'André Marcon. Le rapport permet ainsi d'identifier les facteurs d'attractivité des villes en difficulté. Ainsi en 2018, l'État a mis en place le dispositif Action Coeur de Ville avec le soutien de la Caisse des Dépôts, l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat et Action Logement. Ce plan financier permet de soutenir 222 villes moyennes en France. Les différences majeures avec les deux autres dispositifs sont le nombre important de communes sélectionnées et la mise en place d'un guichet unique, l'Opération de Revitalisation des Territoires (ORT). C'est un périmètre d'intervention et de fléchage des financements pour les différents partenaires mobilisés.

En plus de ces dispositifs transversaux, la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la

consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), met en place le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC). Créée en 1989, il vise à "*répondre aux menaces pesant sur l'existence des services artisanaux et commerciaux de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales*".<sup>93</sup> Aujourd'hui, il a pour objectif de soutenir des opérations collectives pour les communes de plus de 3000 habitants ou des opérations individuelles de modernisation des entreprises en milieu rural de moins de 3000 habitants.

Chacune des régions peut aussi proposer son propre dispositif de revitalisation. La région est très souvent mobilisée sur cette problématique. Par exemple, la Région Bourgogne Franche Comté a mis en place une directive pour "*conserver le maillage des bourgs-centres, redynamiser les centres des pôles les plus en difficulté, créer les conditions d'accueil et de maintien des habitants et des activités, lier les différentes fonctions du bourg-centre pour favoriser les opérations incluses dans une stratégie avec une vision globale et à moyen terme, renouveler l'image des bourgs centres et redonner un avenir à ces centralités*".<sup>94</sup>

Aussi, le gouvernement met en place la 6ème génération de contrat-plan

---

<sup>92</sup> Caisse des Dépôts. « Redynamiser les centres-villes avec la Caisse des Dépôts - les conventions "centre-ville de demain" ». mars 2016.

<sup>93</sup> « Le FISAC ». Direction Générale des Entreprises (DGE). Consulté le 11 mai 2019. <https://www.entreprises.gouv.fr/secteurs-professionnels/artisanat/le-fisac>.

<sup>94</sup> « Revitalisation des Bourgs-centres | Région Bourgogne-Franche-Comté ». Consulté le 11 mai 2019. <https://www.bourgognefranche-comte.fr/node/471>

Etat-région. Les contrats actuels permettent de rendre cohérent la vision stratégique à l'échelle d'une région. Ainsi, l'Etat a instauré un plan Etat-région 2015-2020 autour de 6 thématiques : « *l'enseignement supérieur et la recherche ; l'innovation, les filières d'avenir et l'usine du futur ; la couverture du territoire en très haut débit et le développement des usages du numérique ; la transition écologique et énergétique ; les mobilités multimodales ; les territoires. La priorité est laissée à l'emploi.* »<sup>95</sup> Ils fédèrent de plus en plus de partenaires ce qui en fait un espace de dialogue pertinent. Par exemple, ils agissent sur les villes moyennes par le biais de fonds destinés au développement des campus.

Enfin, les Contrats de ville sont des actions ciblées sur les quartiers en difficulté mise en place dans le cadre du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU). Ils ont pour objectif la cohésion sociale, le cadre de vie, le renouvellement urbain et le développement économique. Le CGET et l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) mettent en oeuvre tous les 6 ans, un nombre de contrats avec les intercommunalités de ces quartiers, qui formalisent l'ensemble des engagements des signataires au bénéfice de ces habitants. Aujourd'hui, c'est le Nouveau Programme National de Rénovation

Urbaine (NPNRU) qui fait suite aux actions sur la rénovation de quartiers en difficulté.<sup>96</sup> Le nouveau programme souhaite améliorer la qualité de vie de 200 quartiers d'intérêt national où la pauvreté est la plus forte. En plus de cela, ils seront complétés par 200 sites d'intérêt régional repérés par les préfets de région. Les villes moyennes sont particulièrement concernées car elles intègrent un quart des quartiers "politique de la ville" Certaines villes bénéficient encore de l'ancien programme PNRU.

---

<sup>95</sup> CGET. « Les Contrats de plan État-Région ». cget.gouv, octobre 2017. <https://www.cget.gouv.fr/dossiers/contrats-de-plan-etat-region>.

<sup>96</sup> ANRU. « Protocoles de préfiguration signés / Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain / Programmes », février 2017. <https://www.anru.fr/fr/Programmes/Nouveau-Programme-National-de-Renouvellement-Urbain/Protocoles-de-prefiguration-signes>.

## 2. Action Coeur de Ville, une action et un périmètre adaptés aux problématiques des villes moyennes ?

### → Coup de projecteurs sur les villes moyennes

En 2018, les villes moyennes sont mises à l'honneur dans les politiques publiques. En l'espace de quelques années, plusieurs dispositifs sont consacrés à leurs problématiques. Le dispositif Centre-ville de demain, la Mission prospective sur la revitalisation des villes petites et moyennes ou la création de la future Agence Nationale de Cohésion du Territoire sont autant d'instruments rappelant l'intérêt récent porté aux villes intermédiaires. In fine, ils ont pour objectif de réduire la fracture territoriale, sociale et énergétique qui se creuse en France.

Le plan d'action gouvernemental Action Coeur de Ville a permis la mise en lumière des villes moyennes. C'est lors de la première Conférence Nationale des Territoires, que le Président de la République a exprimé la nécessité d'un nouveau programme qui engage plusieurs acteurs dont le gouvernement. Depuis 2017, ce rendez-vous trimestriel est un

espace de dialogue entre l'Etat et les collectivités visant à diminuer la fracture territoriale. C'est lors de la deuxième Conférence Nationale, fin 2017, que Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des Territoires, lance le programme Action Coeur de Ville.

Le pilotage du dispositif est assuré par l'Etat via le ministre de la Cohésion des territoires et de son secrétaire d'Etat, Julien Denormandie. Cela faisait longtemps que l'Etat n'était pas intervenu directement pour le bénéfice des villes moyennes. *"Nous avons besoin des villes moyennes. Nous ne pouvons pas imaginer que l'avenir de ce pays ne se jouerait que dans 22 métropoles"*<sup>97</sup>, explique Jacques Mézard. Qui plus est, la mise en place du dispositif est une réponse aux fractures sociales et territoriales, qui sont au coeur de l'actualité. En effet, la fracture met en évidence *"les conséquences politiques du décrochage des territoires urbains les plus anciennement industrialisés et de ceux, plus ruraux, qui seraient restés à l'écart des flux de l'économie globale."*<sup>98</sup> Derrière

---

<sup>97</sup> Le Monde. « Jacques Mézard détaille les contours de son plan villes moyennes », 1 décembre 2017. <https://www.lemoniteur.fr/article/jacques-mezard-detaille-les-contours-de-son-plan-villes-moyennes.1032924>.

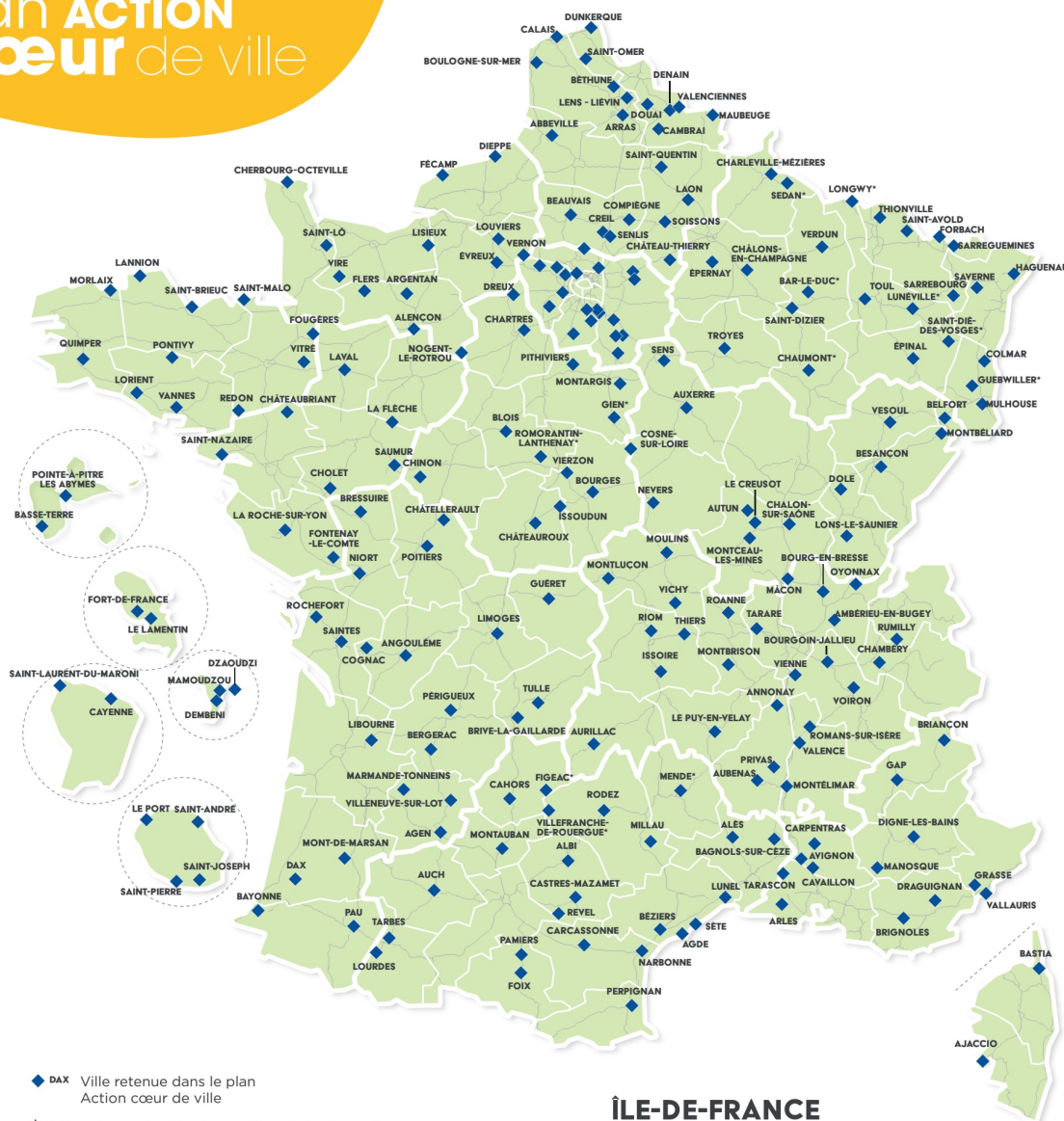
<sup>98</sup> Vincent Béal, et Anaïs Collet. « Villes en décroissance ». *Métropolitiques*, mars 2017. <https://www.metropolitiques.eu/Villes-en-decroissance.html>.



# 222 villes du plan ACTION cœur de ville



MINISTÈRE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES



- ◆ DAX Ville retenue dans le plan Action cœur de ville
- \* Ville retenue dans le plan au titre de la démarche « Expérimentation ville patrimoniale »

## ÎLE-DE-FRANCE



Figure 6 : Carte des 222 villes moyennes lauréates du dispositif Action Cœur de Ville, CGET service cartographie 2018

cette idée de fracture, se cache un développement territorial à deux vitesses.<sup>99</sup> D'une part, les métropoles conservent « *la place d'espoirs de prospérité nationale* »<sup>100</sup> et d'autre part, il y a les espaces présentés comme marginaux, « *soumis à la périphérisation voire au déclin.* »<sup>101</sup> Le Mouvement des Gilets Jaunes révèle cette crise sociale même si elles concernent avant tout les espaces péri-urbains ou éloignés des centres plutôt que directement les villes moyennes. Les habitants, à distance des grands pôles, subissent de fortes inégalités dont des choix politiques des dernières années en termes d'aménagement du territoire. « *Ce type de ville moyenne, dont on ne parle pas, et où les catégories moyennes-supérieures sont légèrement sous-représentées, ne constitue pas pour autant des espaces de relégation d'une France populaire et fragile.* »<sup>102</sup> Même si les villes moyennes connaissent de vraies difficultés, elles disposent de vrais leviers d'attractivité et ne sont pas forcément écartées des politiques publiques.

En premier, Action Coeur de Ville est un Appel à Projet National qui sélectionne 222 villes ou dans certains cas, des binômes de ville. (Figure 6) La carte des villes bénéficiaires met en avant une homogénéité des villes moyennes sur le

territoire. La région Ile de France, le quart Sud-Est et la frontière Nord-Est sont plus concernés par le dispositif. Il comprend 5 axes identifiés pour revitaliser les centres-villes des villes moyennes. « *Le plan est mis en œuvre avec les collectivités territoriales et fédère des acteurs publics et privés, au plan national comme au plan local.* »<sup>103</sup> C'est un outil de gouvernance partagée qui engage le maire de la commune centre et le président de l'intercommunalité. Ensemble, ils « *pilotent la réalisation des actions et assurent la maîtrise d'œuvre urbaine du projet.* »<sup>104</sup> De plus, cette démarche vise à développer une approche transversale et multi-thématique de la revitalisation urbaine. Les cinq axes traitent les thématiques de manière concomitante : habitat, commerce, espace public et mobilités. Enfin, c'est une démarche intégrée de revitalisation commerciale incluant tous les acteurs concernés : élus, associations de commerçants, managers de centre-ville, professionnels des marchés, etc... L'animation et la création de nouveaux commerces sont des exemples de dynamique nouvelle pour le centre-ville.

→ Un financement multi-partenarial

---

<sup>99</sup> Ibidem

<sup>100</sup> Ibidem

<sup>101</sup> Ibidem

<sup>102</sup> Authier, Jean-Yves, et Catherine Bidou-Zachariasen. « Éditorial. Ces villes dont on ne parle pas ». *Espaces et sociétés* n° 168-169, n°1 (28 mars 2017): 9-16.

<sup>103</sup> CGET. « Dossier de présentation du dispositif Action Coeur de Ville - Inventons les territoires de demain ». 2018.

<sup>104</sup> Ibidem

Le financement des projets Coeur de Ville consiste à recueillir des fonds dans le but de réaliser un projet et mobiliser les ressources nécessaires dans cet objectif. Le financement est donc un impératif au développement des territoires. Dans ce cadre, les principaux partenaires mobilisent 5 milliards d'euros sur une période 5 ans pour financer chacun des projets Action Coeur de Ville des 222 communes concernées.(Figure 7) Au delà de l'objectif de la redynamisation des centres-villes des villes moyennes, les différents partenaires sont nourris d'objectifs différents. Ainsi, coopérer sur un dispositif commun permet de partager les risques ou de co-investir dans un projet d'ampleur. C'est un réel partenariat public-privé qui se met en place.

L'Etat est le premier des acteurs financiers, non pas pour sa participation financière mais dans le rôle à jouer dans le cadre d'Action Coeur de Ville. Il est à l'initiative et pilote du dispositif. Il reste donc aux commandes du dispositif. Il est représenté à l'échelle nationale, régionale et départementale. L'Etat contribue à hauteur de quelques centaines de millions d'euros sur la totalité des projets. Depuis les lois de décentralisation, l'Etat se concentre sur ses fonctions régaliennes. Un de ces objectifs est de participer à la cohésion sociale et d'organiser la solidarité nationale. En déployant des moyens importants sur des problématiques des villes moyennes, l'Etat s'investit sur le long

terme dans le cadre de projets structurels comme c'est le cas pour Action Coeur de Ville. Aussi, le préfet de département, en tant que garant de l'intérêt général et représentant de l'Etat, est désigné coordinateur des différents services et va mobiliser les moyens de l'Etat pour le projet.

La Caisse des Dépôts et Consignations finance à hauteur de 1,7 milliards d'euros. Plus exactement, elle va permettre aux collectivités de faire des prêts d'un montant total de 700 millions d'euros. En outre, l'investissement et crédit d'ingénierie représentera 1 milliard pour aider les collectivités qui en sont dépourvus. Son objectif premier est de réduire les fractures sociales. Elle est au service des collectivités et notamment celles pour qui trouver des financements privés est compliqué. C'est une institution financière publique qui vise une action d'intérêt général par la mise en place de prêts sur fonds d'épargne et l'investissement de projets publics et privés. C'est une structure nationale qui dispose de directions régionales pour plus de proximité avec les territoires. Elle vise à "*intensifier son rôle pour des territoires plus connectés, durables, inclusifs et attractifs dans les années qui viennent*"<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Sichel, Olivier, et Isabelle Laudier. « Réduire les fractures territoriales ». *Revue d'Economie financière* N° 132, n°4 (2018): 191-96.

## Les partenaires financiers principaux du dispositif Action Coeur de Ville

5 milliards d'euros de  
financement répartis entre :

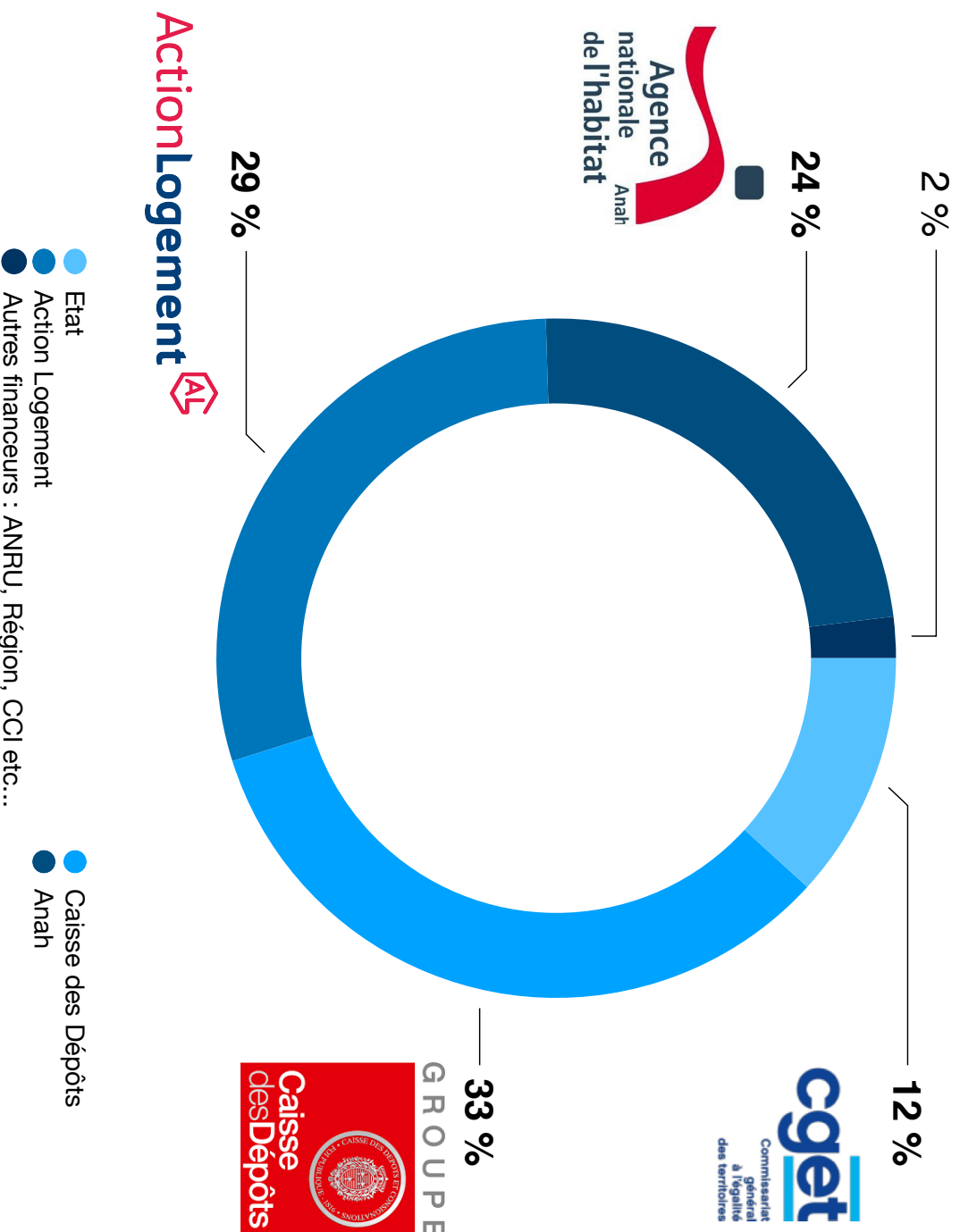


Figure 7 : Graphique des parts de financements Action Coeur de ville réalisé par Julie Corbrejaud, 14 juin 2019

Aussi, Action logement apporte 1,5 milliards pour financer le dispositif Action Coeur de Ville. Cette association *“a pour objet de financer des actions dans le domaine du logement, en particulier pour le logement des salariés, par l'intermédiaire de ses filiales.”*<sup>106</sup> Elle concerne du logement social et intermédiaire qui se finance par l'effort au taux de construction, l'ancien 1% logement. C'est une contribution des entreprises au logement de leurs salariés, initialement équivalente à 1% de leur masse salariale et gérée par un système paritaire associant patronat et syndicat, sous le contrôle de l'État. Dans le cadre Action Coeur de Ville, Action Logement souhaite accompagner le volet habitat des projets de redynamisation des centres-villes portés par les collectivités.<sup>107</sup> Elle se traduit par des opérations d'acquisition-amélioration de logements sociaux existants pour aboutir à de l'accession sociale. Elle bénéficie d'une action nationale et régionale.

L'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) soutient

le projet à hauteur d'1,2 milliards d'euros. Cet Établissement Public Administratif a pour objectif *“d'améliorer le parc de logements privés existants”*.<sup>108</sup> Il accorde notamment des aides financières pour que les propriétaires occupants ou bailleurs en situation de difficulté, investissent des travaux dans leur logement. L'Anah participe aux projets Action Coeur de Ville par la rénovation et la remise aux normes des logements notamment sur les projets OPAH. Les OPAH fonctionnent par convention entre l'État, l'Anah et différentes collectivités territoriales. Ce sont des périmètres délimités dans l'habitat ancien dont les financements permettront de réhabiliter et de moderniser le bâti.

Enfin, l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) va permettre une meilleure cohérence entre *“les opérations et les périmètres concernés par le renouvellement et la revitalisation des centres villes.”*<sup>109</sup> L'objectif de cet Établissement Public Industriel ou Commercial (EPIC) est *“ d'assurer la mise en œuvre et le financement de programmes nationaux de rénovation urbaine”*.<sup>110</sup> Il peut participer au

---

<sup>106</sup> Action Logement. « Qui sommes-nous? » Groupe Action Logement, 22 décembre 2016. <https://groupe.actionlogement.fr/qui-sommes-nous>.

<sup>107</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Cœur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019

<sup>108</sup> Anah. « Qui sommes-nous? » Anah. Consulté le 12 mai 2019. <https://www.anah.fr/qui-sommes-nous/>.

<sup>109</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Cœur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019

<sup>110</sup> ANRU. « Objectifs et fondamentaux du NPNRU / ANRU / Accueil - ANRU - Agence nationale pour la Rénovation Urbaine », 2017. <https://www.anru.fr/fre/ANRU/Objectifs-et-fondamentaux-du-PNURU>.



financement au cas par cas selon les projets. Dans le cadre du NPNRU, l'Anru pourra "*amplifier ses interventions*"<sup>111</sup> et contribuer à l'amélioration du plan Action Cœur de Ville sur les Quartiers Politiques de la Ville (QPV).

Les collectivités se voient allouer des financements en fonction de "*l'appréciation qui est faite de la nature de leurs projets*".<sup>112</sup> Le montant de l'aide fait suite à 'une "*démarche d'investissement public partenariale*" et ne correspond pas à une enveloppe globale. C'est donc un impératif de prendre le temps de définir une vraie stratégie sur le cœur de ville. Elle doit permettre une réflexion globale sur le centre-ville en attirant les ménages dans les logements, en réhabilitant et en modernisant l'habitat du centre ancien afin de réduire l'étalement urbain et éviter l'extension du modèle pavillonnaire.

D'autres acteurs sont également souvent sollicités. Ainsi, le département, la région, la Chambre de Commerce et d'Industrie et la Chambre des Métiers et de l'Artisanat interviennent également.

→ Une gouvernance partagée pour intégrer toutes les échelles de réflexion

La Gouvernance est un terme de plus en plus utilisé en politique. Face à la méfiance des citoyens vis-à-vis du

gouvernement, elle s'est imposée dans le discours comme un nouveau mode de gouverner. Elle désigne toutes les activités ou instances politiques se définissant comme plus éthiques, plus transparentes et plus souples que les anciens modèles d'entreprises ou gouvernementaux.<sup>113</sup> Cette nouvelle approche prend en compte le besoin d'intégrer différents acteurs à la réflexion et non plus imposé par un Etat centralisateur. La pluralité des acteurs permet d'aboutir à une forme de consensus. Aussi, la gouvernance est très liée à la décentralisation et à la démocratie locale. Elle questionne le système de représentation français et doit s'accompagner de réelles actions pour ne pas être considérée comme un mot-valise et vide de sens.

Le projet Action Cœur de Ville dispose de trois échelles de gouvernance. (Figure 8) En un sens, il s'intègre dans un modèle moderne où chacun des acteurs a un pouvoir de décision. La force du projet est donc de réunir des acteurs (administration publique, élus, techniciens et acteurs privés) aux modes de faire et méthodes différentes, autour d'un projet commun. Le processus de projet est renforcé par une vision multiscalaire.

---

<sup>111</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Cœur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019

<sup>112</sup> Ibidem

<sup>113</sup> Dumont, Gérard-François. *Diagnostic et gouvernance des territoires*. Armand Colin, 2012.

Vue d'ensemble de la gouvernance du programme

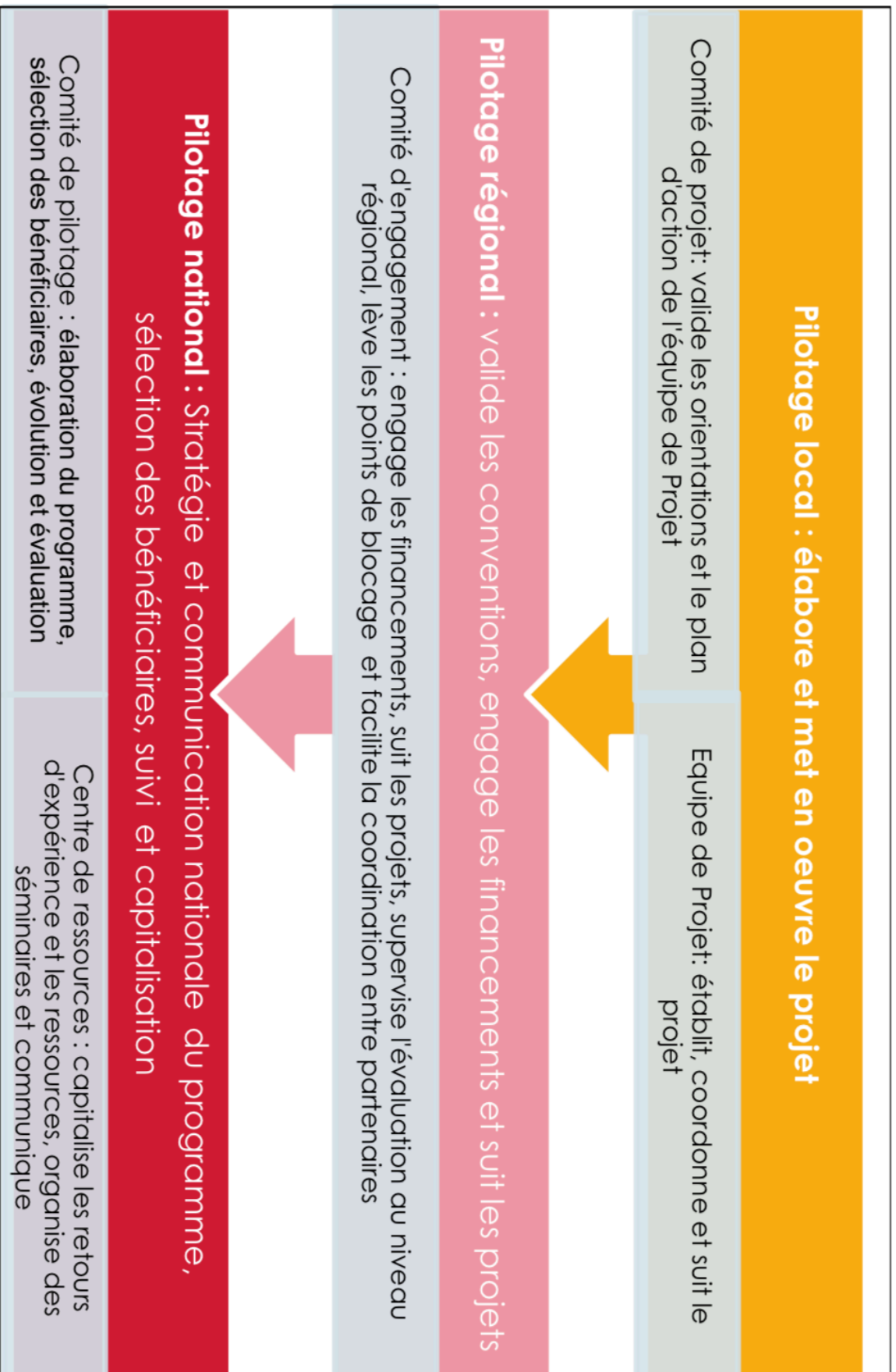


Figure 8 : La gouvernance partagée du dispositif Action Coeur de Ville, guide Action Coeur de Ville, 2019



La gouvernance partagée est toujours difficile à mettre en place du fait de la diversité des points de vue et des raisons de s'associer au dispositif Coeur de Ville.

Le programme va donc se doter de trois comités. Ce sont des instances de décision qui réunissent différents acteurs selon le niveau de la gouvernance. Ils forment la base d'une structure hiérarchique solide. En premier lieu, un comité de pilotage stratégique va se constituer à l'échelle nationale. Les membres du comité vont diriger les réflexions et développer le fil conducteur de la démarche Coeur de ville. Ainsi, les membres du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires, coordonnent l'ensemble du dispositif. Ce service d'administration centrale est en charge de développer la communication du dispositif et de capitaliser les expériences des différents territoires. Il joue en quelque sorte le rôle de chef de projet qui va animer les instances du comité technique national c'est-à-dire les ministères et partenaires concernés ainsi que le centre de ressources Coeur de Ville.

Ensuite, un comité régional d'engagement va se former. Le préfet de région, les représentants régionaux des partenaires et le représentant du conseil régional constituent ce comité des financeurs. Au sein de chaque région, ils vont avoir le rôle de statuer sur l'octroi et la programmation des financements en fonction des projets des communes

concernées. Plus largement, le comité d'engagement sera chargé de valider les conventions et leurs avenants et d'être le coordinateur entre l'État et ses partenaires.

Enfin, à l'échelle locale, le maire de la commune en collaboration avec le président de l'intercommunalité, pilote la réalisation des actions. Il dirige le comité de projet installé dans sa commune. Le projet représente la perspective d'une action dans l'avenir. Il s'agit de développer une idée, une intention afin d'atteindre un objectif en termes de résultats pour un ou plusieurs bénéficiaires. Il faut prévoir et planifier un programme. Son action n'est pas répétitive et se définit en fonction de différentes contraintes. Ainsi, les membres du comité ont comme objectif de réfléchir à la stratégie d'action et de suivre l'avancement du projet. Dans ce cadre, le comité local se compose d'un directeur de projet Action Coeur de Ville, du maire de la commune, du président de l'intercommunalité, du préfet et de son référent départemental, tous les représentants locaux des partenaires financeurs, les services techniques et les potentiels acteurs publics et privés qui souhaitent s'investir dans le projet. Ils valident les documents et coordonnent les différents opérateurs publics et privés. Après validation du comité régional, le comité de projet rédige la convention cadre pluriannuelle et la signe après. Dans ce contexte, le préfet de département va porter la vision de l'État à l'échelle départementale et mobilise les moyens de l'État pour la réussite d'un projet.

Au delà des financements déterminés à l'origine, les partenaires régionaux et locaux, publics et privés, vont pouvoir agir *“au sein des périmètres définis dans la convention, par des investissements nouveaux et/ou un renforcement de leurs interventions”*.<sup>114</sup>

→ La définition des périmètres, un enjeu pour l'Etat et la collectivité

Pour optimiser l'intervention des différents services de l'Etat et décliner un projet sur le territoire, des périmètres sont créés. La spécificité du programme est d'intervenir sur différents périmètres en vue de réaliser un projet global. (Figure 9) La coopération des acteurs est plus aisée quand les contours de chaque périmètre sont bien définis.

Pour cerner les grandes dynamiques territoriales, il est nécessaire de délimiter un périmètre d'étude. Il intègre une vision plus large car il englobe une vision stratégique territoriale *“qui conduira à formuler le projet de redynamisation du cœur d'agglomération”*.<sup>115</sup> Il peut être réalisé à l'échelle du bassin de vie ou plus étendu selon le contexte territorial concerné. Lavinia Blanquet explique que *“Le périmètre d'étude devrait être large*

*mais il ne l'est pas. Il est souvent minuscule par rapport à la réalité du territoire.”*<sup>116</sup> Il sera indiqué lors du diagnostic pour avoir une vision de l'impact de l'action sur tout un bassin de vie. Il permettra notamment *“d'identifier les interactions (complémentarités, concurrences, fractures, etc.) entre certaines fonctions du cœur d'agglomération et le reste du bassin de vie, ceci afin d'envisager les rééquilibrages et renforcements que pourrait nécessiter la redynamisation du cœur d'agglomération.”*<sup>117</sup>

Ensuite, le périmètre d'intervention valant Opération de Revitalisation de Territoire (ORT), va être le périmètre des actions et des financements fléchés du projet de revitalisation. L'ORT a été mis en place dans le cadre de la loi Elan. La loi Elan (Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique) fait suite à la loi ALUR (Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové) qui avait déjà porté une réforme importante en termes de politiques du logement. Créé le 23 novembre 2018, elle porte la *“stratégie logement” du gouvernement et “couvre des domaines aussi divers que l'aménagement, l'urbanisme, la construction, le logement social, le respect de l'environnement, les locations, la copropriété, la lutte contre l'habitat indigne*

---

<sup>114</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Cœur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019

<sup>115</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Cœur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019

<sup>116</sup> Blanquet, Lavinia doctorante à l'Agence d'Urbanisme de Lyon Entretien du 22 mars 2019.

<sup>117</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Cœur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019

Illustration des différents périmètres associés au fonctionnement de la convention

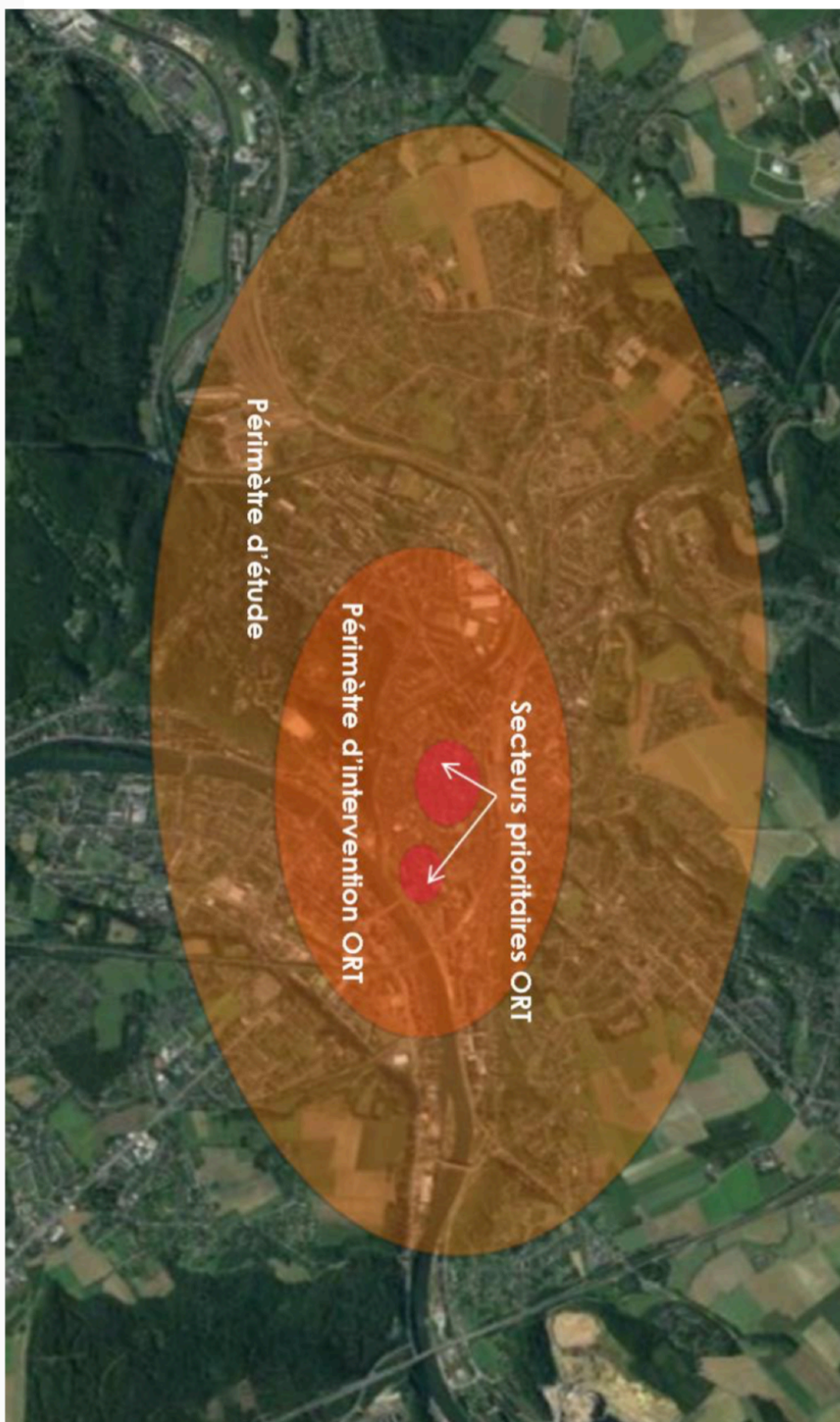


Figure 9 :Les trois périmètres du dispositif Action Coeur de Ville, guide Action Coeur de Ville, 2019

*et les marchands de sommeil et le numérique.*»<sup>118</sup> L'ORT est un outil utilisé par et pour les communes pour agir contre la dévitalisation de leur centre-ville. « *C'est un dispositif coercitif pour simplifier les démarches. Elle se veut intégrateur de toutes les politiques publiques.* »<sup>119</sup>

Le périmètre de projet à travers l'ORT est utile pour déployer les moyens d'action et financier. Il intègre le centre ville élargi de la ville principale. Chaque commune va le définir en fonction des besoins et des financements des partenaires. Mais il peut aussi s'étendre sur d'autres secteurs situés sur le bassin de vie et qui font de la stratégie de revitalisation. C'est le périmètre dont on entend le plus parler. Il est possible de superposer le périmètre de l'OPAH, s'il y en a un, à celui de l'ORT.

Enfin, les secteurs d'interventions prioritaires sont situés au sein du périmètre de l'ORT. Ils concernent les sites aux enjeux forts. Le centre-ville est nécessairement un de ces secteurs. Ils concentrent la majorité des moyens et investissements soit parce que le secteur est stratégique pour la ville soit car ils concernent des problématiques importantes en termes de conditions de vie des habitants. Ils peuvent porter des actions sur l'habitat, le commerce ou l'espace public.

### → Un calendrier rythmé avec des objectifs fixés

La mise en place du programme se fait avec un planning réduit comme les actions jusqu'en 2025. Une convention-cadre pluriannuelle doit être signée par l'ensemble des partenaires (collectivités, Etat et financeurs). Son engagement est de 5 ans à partir de 2018 jusqu'à 2022.

Trois phases ponctuent sa réalisation : la phase de préparation, la phase d'initialisation et la phase de déploiement. (Figure 10)

Toutes les villes du plan engagent la phase de préparation au printemps 2018. Les acteurs se réunissent pour décider du contenu et des besoins exprimés par la ville. Ainsi, la phase d'initialisation préfigure la gouvernance du projet. La forme de la convention-type sera adaptée à chaque commune.

La phase d'initialisation devra être réalisée avant mars 2020. Elle intégrera la réalisation de livrables indispensables au financement du projet. Ils concernent tout d'abord, un diagnostic qui peut être réalisé ou révisé selon le contexte. Il devra intégrer les enjeux de la commune, en tant que centralité de l'agglomération, une stratégie de transformation du centre-ville, déclinée

---

<sup>118</sup> « ELAN, une loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ». Gouvernement.fr, novembre 2018. <https://www.gouvernement.fr/action/elan-une-loi-pour-l-evolution-du-logement-de-l-amenagement-et-du-numerique>.

<sup>119</sup> Laurent, Xavier, directeur chef de projet Action Coeur de Ville Entretien du 10 avril 2019.

Calendrier prévisionnel de la contractualisation en fonction de la maturité des projets

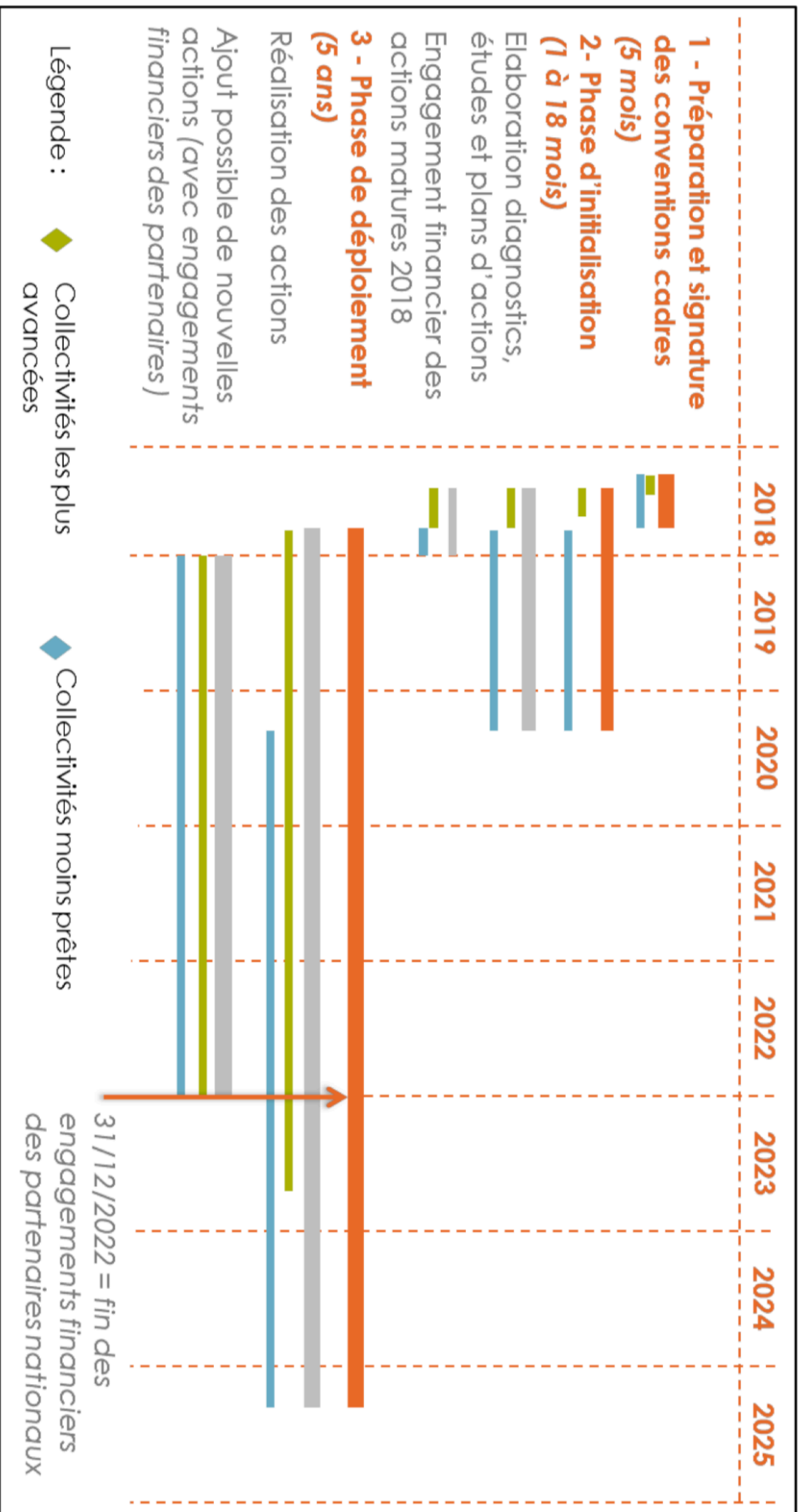


Figure 10 : Le calendrier du dispositif Action Coeur de Ville, guide Action Coeur de Ville, 2019



sous la forme d'un projet de redynamisation. Cette stratégie peut également être établie pour l'occasion ou celle peut être confortée. Cette étape a pour effet de fixer les périmètres dont la périmètre ORT. Elle précise le programme des actions et les opérations à réaliser, met en cohérence les documents de planification. En outre, elle établit une organisation de la conduite opérationnelle du projet. Enfin, elle permet de mettre en œuvre sous la forme d'un plan d'actions, la définition des périmètres d'intervention (mono-site ou multi-sites), les étapes du calendrier de mise en œuvre, les demandes de financement (actions en prévisionnel et actions matures), et les moyens de pilotage (local et régional), de suivi/évaluation, et d'association du public.

La phase de déploiement est programmée jusqu'en 2025. C'est l'étape de la mise en œuvre des actions suite à la signature de l'avenant à la convention cadre. Elle donne lieu à un suivi et à une évaluation du projet. Aussi, il est à noter qu'il n'y a pas d'engagement des partenaires financiers nationaux au-delà du 31 décembre 2022.

### → Un dispositif transversal et multi-thématique

Le dispositif comprend une batterie de mesures censées à terme revitaliser le cœur de ville. La stratégie globale et partagée du développement de la

centralité de l'agglomération devra obligatoirement suivre 5 axes thématiques pour traiter des problématiques essentielles à la revitalisation des centres-villes : L'axe 1 intègre les notions d'habitat "De la réhabilitation à la restructuration, vers une offre attractive de l'habitat en centre-ville". L'axe 2 prends en compte l'animation urbaine et commerciale : "Favoriser un développement économique et commercial équilibré". Par exemple, les villes peuvent bénéficier d'une suppression du seuil d'exploitation commerciales pour faciliter l'implantation d'activités. L'axe 3 développe l'expression de la mobilité : "Développer l'accessibilité, la mobilité et les connexions". L'axe 4 permet de prendre en compte l'architecture et le paysage : "Mettre en valeur les formes urbaines, l'espace public et le patrimoine". L'axe 5 incorpore la réflexion sur tous les équipements publics : " Fournir l'accès aux équipements, aux services publics, à l'offre culturelle et de loisirs"<sup>120</sup>



Figure 11 : Synthèse des 5 axes, réalisée par l'entreprise Adéquation, 2019

<sup>120</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Cœur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019

Ils sont imposés dans le programme mais il est possible d'avoir une vision plus transversale. La difficulté réside d'ailleurs dans le fait de traiter les différentes thématiques ensemble. Dans tous les cas, il est indispensable d'intégrer l'innovation à la réflexion mais aussi le numérique et la thématique de l'animation des centres-villes. Lavinia Blanquet développe : *“Les 5 axes semblent pertinent, en particulier sur le plan patrimonial (axe 4).”*<sup>121</sup> Encore une fois, si c'est juste sur l'échelle communale, ce n'est pas intéressant. Cependant, avec le programme on peut avoir l'impression de s'éloigner du problème. Les villes moyennes n'ont pas toutes les mêmes problématiques. Celles qui sont intégrées dans un système territorial qui fonctionne se portent mieux que celles qui évoluent au sein d'un système territorial en difficulté. Dès lors, il est nécessaire de prendre de la hauteur, il est nécessaire de mener une réflexion à une échelle territoriale plus large. *“Il pourrait être plus pertinent de se saisir de l'entrée “système territorial régional” plutôt que de l'entrée ville moyenne. La porte d'entrée ville moyenne ne semble en effet pas être la bonne.”*<sup>122</sup> Il est important de *“changer ses lunettes d'observation”, son système de valeur.. »* Comme dit précédemment, il est indispensable de passer d'un système de compétition entre les territoires à davantage d'attractivité et de réciprocité.

→ Les outils urbanistiques à mobiliser pour renforcer l'action du dispositif

Le programme propose un “parcours à la carte “ qui prend en compte l'hétérogénéité des situations des communes. Il devra prendre en compte les démarches en cours sans remettre en cause la dynamique engagée. Ainsi, les villes moyennes peuvent également se saisir d'autres outils urbanistiques mis en place pour la revitalisation de leur centre-ville. Ces outils ne sont pas toujours dédiés aux villes moyennes.



L'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) est une action sur un périmètre délimité où règne des enjeux de paupérisation et de populations fragiles. C'est un outil multi-acteur intégrant une commune et son intercommunalité, l'État, la Région et l'Anah en vue *“de requalifier et de réhabiliter un quartier bâti”*<sup>123</sup>. Ainsi, elle permet de rendre attractif des territoires auprès de potentiels investisseurs, propriétaires *“à investir dans l'amélioration ou la réfection de logements existants dans un périmètre précis”*.

<sup>121</sup> Blanquet, Lavinia doctorante à l'Agence d'Urbanisme de Lyon Entretien du 22 mars 2019.

<sup>122</sup> Ibidem

<sup>123</sup> « Qu'est-ce qu'une opération programmée? » Anah. Consulté le 12 mai 2019. <https://www.anah.fr/collectivite/les-operations-programmees/quest-ce-quune-operation-programmee/>.



Le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) vise à *“engager les actions nécessaires à une requalification globale de ces quartiers, tout en favorisant la mixité sociale et en recherchant un meilleur équilibre entre l’habitat et la présence d’activités de services”*<sup>124</sup>. Instauré par la loi du 25 Mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l’exclusion, il met en place des solutions adaptées pour rendre les îlots les plus dégradés salubres, réhabiliter des logements privés et produire de produire des logements sociaux, tout en intégrant des équipements et des espaces publics qualitatifs à la programmation urbaine. La perte d’attractivité de ces villes à non seulement créé de l’habitat indigne mais elle révèle aussi des problématiques économiques.



Une Aire de Valorisation du Patrimoine (AVAP) est un outil créé par l’Etat qui se substitue aux Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP). Il permet de prendre en compte la dimension patrimoniale d’un site par sa

protection, sa conservation et sa gestion. Il va plus loin que l’ancien dispositif en instaurant une logique de développement durable. Il s’intègre à un contexte où les enjeux patrimoniaux sont importants. L’intérêt est de laisser un leg aux générations futures.



Le Plan National en faveur des Espaces Protégés est un dispositif applicable pour les *“villes petites ou moyennes situées au cœur de bassins de vie, souvent « pôles de centralité » pour les communes voisines.”*<sup>125</sup> sans seuils particuliers définis. Elles doivent posséder en amont un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) ou un Plan de Mise en Valeur de l’Architecture et du Patrimoine (PVAP). En effet, ces villes sont détentrices d’un patrimoine monumentale et urbain remarquable. A terme, ces villes pourront bénéficier du titre “Sites Classés Patrimoniaux”.

Enfin, les outils de défiscalisation peuvent activer les mesures de revitalisation de centre-ville situées sur ce paragraphe. Ainsi, le dispositif Pinel répond à la réforme territoriale de 2014 et s’est élargi aux villes moyennes, là où

<sup>124</sup> Gouvernement. « Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) » Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, février 2015. <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/le-programme-national-de-requalification-des-quartiers-anciens-degrades-pnrqad>.

<sup>125</sup> Dauge, Yves. « Plan National en faveur des nouveaux espaces protégés », rapport au ministre, septembre 2016.

auparavant, il concernait seulement les villes en zones "tendues". Ainsi, 128 villes moyennes sont maintenant éligibles au dispositif. Les politiques de logements ont aussi permis d'accorder 5825 prêts à taux zéro en 2016. Créé plus récemment, Le dispositif Denormandie concerne uniquement l'habitat ancien avec travaux pour engager les propriétaires à investir dans les centres-villes ou dans leur logement devenu vacant.

→ Analyse critique du dispositif (Figure 12)

La spécificité de ce programme national est de toucher une grande partie du territoire français. En effet, les villes moyennes représentent 25 % de la population du pays. Les 222 villes sont disposées de manière régulière sur le territoire. Ce programme s'adresse en priorité à des villes "pôles d'attractivité hors périmètre des métropoles, dans lesquelles une action de redynamisation du cœur de ville est nécessaire."<sup>126</sup> Globalement, le dispositif est plutôt bien accueilli par les maires des communes car il implique de nouveaux financements. Toutefois, une des interrogations du dispositif est que les moyens financiers déployés peuvent être en partie des financements réinjectés et juste reciblés au

sein d'un même périmètre. Ce sont des "financements déjà existants simplement recyclés sans mesures et outils concrets donnés aux villes."<sup>127</sup> En effet, chacun des partenaires finance déjà au moins une de ces thématiques sur plusieurs territoires. On peut également s'interroger sur la capacité à mobiliser facilement les financements et durablement. « *La caractéristique de ce projet, c'est d'être simple d'emploi* ».

En outre, il interroge la délimitation d'une ville moyenne. "On parle toujours de ville moyenne, parce que l'on pense que tout le monde sait de quoi on parle, on y met tout et n'importe quoi"<sup>128</sup> exprime Lavinia Blanquet. Dans le dispositif Action Coeur de Ville sont seulement exclues celles qui ne font pas parties d'une dynamique métropolitaine. La démarche cible certaines villes et en exclut d'autres. De la même manière que lors du Grand Plan des villes moyennes de 1973 à 1975, la mise à l'agenda des villes moyennes est approchée par la fracture entre les territoires. "On est dans une lecture binaire, on n'aide pas les communes dans les métropoles."<sup>129</sup> L'Etat considère donc que les villes périurbaines des grandes métropoles vont être aidées par celles-ci ce qui n'est pas toujours le cas. On peut donc se questionner sur le nombre de

---

<sup>126</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Coeur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019.

<sup>127</sup> Schrepf, Jérôme. « «Action cœur de ville»: Effet d'aubaine ou effet d'annonce? - 22/06/2018 - ladepeche.fr ». La Dépêche, juin 2018. <https://www.ladepeche.fr/article/2018/06/22/2822971-action-coeur-ville-effet-aubaine-effet-annonce.html>

<sup>128</sup> Blanquet, Lavinia doctorante à l'Agence d'Urbanisme de Lyon Entretien du 22 mars 2019.

<sup>129</sup> Ibidem

villes sélectionnés. Le projet de loi Pacte National pour la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs proposait d'englober environ 700 villes...

Aussi, la question du choix des villes et sur les critères de sélection est soulevée. Le choix s'est donc focalisé sur les "*villes de rayonnement régional, qui ont une fonction de centralité pour leur bassin de vie*".<sup>130</sup> Cette définition peut sembler difficile à appréhender. Aucun seuil démographique n'est exprimé dans le dispositif. Pourtant de nombreux chercheurs ont tenté d'en délimiter les contours « *Il existe autant de seuils que de chercheurs ou d'organismes en charge de collecter et de traiter des données sur ces villes ; qui plus est, ces seuils évoluent dans le temps et en fonction de l'échelle d'analyse.* »<sup>131</sup> Quelques années avant le lancement du programme, on parlait encore de villes avec un seuil minimal et un plafond maximal. Finalement, aujourd'hui, on ne parle plus de seuils dans les différentes mesures. De plus, le dispositif vise 222 villes en traitant l'approche redynamisation du centre. "*Ce dispositif est "généralisant" on pourrait penser qu'elles ont toutes les mêmes problématiques alors que ce n'est pas le cas.*"<sup>132</sup>. Par exemple, Tarare ne dispose pas du même dynamisme que Chambéry. On pourrait penser que cette dernière peut faire face

plus facilement car elle dispose déjà d'une forte attractivité. D'ailleurs, lors du séminaire Action Coeur de Ville et Revitalisation des centre-bourgs du 2 avril 2019, Xavier Laurent, chef de projet Coeur de Ville de Chambéry exprimait "*qu'elle a tout d'une grande*" pour parler de Chambéry. Dans les faits, elle connaît une évolution démographique fulgurante, ce qui n'est pas le cas de la plupart des villes moyennes. Cela n'empêche pas qu'elle rencontre également des difficultés notamment sur la gestion du patrimoine . A travers cet exemple, on pourrait donc critiquer le manque de transparence concernant le choix des villes.

Chaque commune devra porter un projet de revitalisation à partir des "*leviers de développement local et les atouts des territoires concernés*" énonçait le premier guide du programme en 2018. Le guide de 2019, complète "*en privilégiant une approche par l'innovation*".<sup>133</sup> Cela implique que la commune dispose d'un vrai projet de territoire. Même si en terme de démocratie locale, ce fonctionnement permet une vraie autonomie des villes moyennes, certaines communes peuvent être dépourvues d'une réelle ingénierie.

Au delà des enjeux de la ville-centre, le dispositif insiste sur la nécessité de "*conforter la maille territoriale des villes*

---

<sup>130</sup> Ibidem

<sup>131</sup>Taulelle, François. La France des villes petites et moyennes. Armand Colin, 2010.

<sup>132</sup> Blanquet, Lavinia doctorante à l'Agence d'Urbanisme de Lyon Entretien du 22 mars 2019.

<sup>133</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Coeur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019

de rayonnement régional” afin de diminuer les fractures territoriales.<sup>134</sup> Le dispositif à une visée opérationnelle et de fait, ne prend pas assez en compte le système régional. notamment la réflexion sur les commerces au sein d’un système plus large.

On pourrait noter également que le programme est à destination des “villes moyennes” mais se concentre uniquement sur les problématiques des centres-bourgs. L’Action Coeur de Ville rentre par la thématique des centres-villes. Les problématiques de dévitalisation des centres-bourgs ne concernent pas que les villes moyennes. “*Cette approche semble trop restreinte par rapport à la réalité d’un territoire. On devrait aller au-delà de l’agglomération.*”<sup>135</sup> Parallèlement, le Sénat a dévoilé une proposition de loi « Pacte National pour la revitalisation des centres-bourgs et centres-villes » qui est prévu pour

pallier au manque du dispositif Action Coeur de Ville. Elle devrait prendre en compte encore 700 villes sur le territoire et intégrer toutes les villes qui rencontrent des problèmes de dévitalisation. Le Sénateur Rémi Pointereau met en évidence certaines limites au programme « *Le plan d’action n’est pas forcément à la mesure du problème : il ne prévoit pas de crédits nouveaux, pas de mesure structurelle sérieuse sur la fiscalité, les implantations commerciales. Nous voulons proposer un pacte pour la revitalisation plus ambitieux, qui concernerait l’ensemble des communes.* »<sup>136</sup>

Pour évaluer le dispositif de manière objective et globale, il faudra attendre 2022 avec la fin des financements. En attendant, chacune des communes lauréates est tenu d’un suivi. « *L’évaluation des résultats et du processus devra être réalisée durant toute la durée de la convention* »<sup>137</sup>

Récapitulatif des atouts et faiblesses du dispositif :

UN LEVIER D’ACTION INTERESSANT:

- 1 Coup de projecteur
- 2 Dispositif porté par l’Etat
- 3 Financement important
- 4 Guichet unique (ORT)
- 5 Attirer les promoteurs et investisseurs
- 6 Vision transversale

LIMITES DU DISPOSITIF

- 1 Le choix des villes opaque
- 2 Une nécessaire attractivité ?
- 3 Réflexion globale limitée
- 4 Financement aléatoire
- 5 Durée limitée

Figure 12 :Analyse critique du dispositif Action Coeur de Ville, réalisé par Julie Corbrejaud, juin 2019

<sup>134</sup> Ibidem

<sup>135</sup> Blanquet, Lavinia doctorante à l’Agence d’Urbanisme de Lyon Entretien du 22 mars 2019.

<sup>136</sup>Gerbeau, Delphine Gerbeau. « Le plan Action Coeur de ville très attendu, mais trop limité ». *La Gazette des Communes*, 14 mars 2018.

<sup>137</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Cœur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019

### 3. Des stratégies et leviers pour "révéler le potentiel des agglomérations et villes moyennes »



→ Redonner une place aux centres-villes au sein d'une stratégie globale

“Le cœur de ville, dans toute la diversité du tissu urbain français, est le creuset où se noue à la fois la vie civique, la vie économique, la vie sociale.”<sup>138</sup> Reconquérir le centre-ville revient à sauver le lieu de vie et d'histoire de la ville. Depuis le commencement de l'histoire de l'urbanisation, le centre-ville a représenté le cœur du développement de la cité. C'est un lieu de société souvent animé concentrant des fonctions administratives, politiques, culturelles et commerciales.<sup>139</sup> On constate que les centres-villes des villes moyennes représentent un enjeu politique et commercial pour les collectivités. Les vitrines vides sont l'exemple le plus marquant de la dévitalisation des centres. Ils sont notamment menacés par le développement résidentiel et commercial de la périphérie, dont le foncier moins cher et les parcelles plus grandes attirent les populations et entreprises. Les centres-villes sont également confrontés à des

problématiques de congestion, d'insalubrité et d'insécurité.

Pour répondre à ces nombreux enjeux, Saint-Omer a souhaité élaborer « une démarche intégrée d'attractivité en centre historique ».<sup>140</sup> C'est une ville moyenne du Pas-de-Calais de 15000 habitants. Elle a constaté que de nombreux services et activités économiques se déplaçaient vers la périphérie. Pourtant, le centre représente l'image du territoire et c'est un héritage de l'histoire à dévoiler. Il représente un témoignage de la période du Moyen-Age. De fait, la ville et l'agglomération ont menée une "stratégie offensive de reconquête des fonctions de centralité et de requalification du centre historique"<sup>141</sup>

Plusieurs entités et dispositifs permettent de renforcer la place du centre-ville. L'Europe est un acteur incontournable de leur revitalisation. Grâce à l'Agenda Urbain, s'inscrivant dans le Pacte d'Amsterdam, elle a le souhait de redonner une place aux centres-villes pour qu'ils redeviennent des lieux de partage essentiels au bon fonctionnement des

---

<sup>138</sup> Mézard, Jacques. Présentation du programme «Action cœur de ville»: la grande transformation pour les centres-villes démarre, mars 2018.

<sup>139</sup> Marchand, Dorothée. « Le centre-ville est-il le noyau central de la représentation sociale de la ville? » *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale* Numéro 66, n°2 (2005): 55-64.

<sup>140</sup> Ibidem

<sup>141</sup> Ibidem

villes. Egalement, en France, plusieurs actions sont mises en place pour éviter le déclin du centre-ville. Par exemple, le Réseau « Centre-ville en mouvement », composé d'une association d'élus, a comme objectif est de mettre en place des actions de redynamisation de centre-ville et de permettre des échanges de pratiques innovantes. Depuis 2008, le centre-ville représente également un enjeu pour la politique de la ville. Le gouvernement met en place un Pacte des villes pour optimiser le foncier disponible des centres-villes pour des projets de rénovation urbaine grâce au soutien de l'Anru.<sup>142</sup> L'Appel à Manifestation revitalisation des centres-bourgs et Action Coeur de Ville s'inscrivent dans cette continuité. Ces démarches participent à la réflexion des formes urbaines et de la vocation de la centralité de demain.

Pour traiter toutes les problématiques des centres-villes, on constate que les outils sont souvent mal adaptées. *"Les politiques d'appui se positionnent davantage dans une logique réparatrice, focalisée sur le seul centre-ville sans prendre en compte une approche globale des enjeux. Or cela conduit à traiter les symptômes et non les causes."*<sup>143</sup>. » Il est donc important de prendre en compte la bonne échelle de réflexion pour

redynamiser les centres-villes. *En effet, le plus souvent « le périmètre des solutions n'est pas celui des problèmes*<sup>144</sup>.



COOPERATION

→ Vers une démarche plus collaborative

La coopération est une méthode intégrée au processus de projet pour faciliter l'atteinte de résultats. *"En organisant le concours d'une pluralité de contributions individuelles dans une action collective, ces institutions permettent que des moyens détenus par des individus singuliers se coordonnent efficacement pour atteindre des fins qui se situent hors de portée d'un acteur pris isolément."*<sup>145</sup> Ainsi, les villes moyennes peuvent agir à deux niveaux : En créant une alliance intercommunale d'une part et en créant des alliances interterritoriales d'autre part.

La première va permettre de mettre en place une véritable stratégie de reconquête des villes-centres. L'alliance intercommunale doit permettre de « reconquérir les "coeurs d'agglomération » et en même temps penser le péri urbain. »<sup>146</sup> Tout en se focalisant sur le centre, les zones péri-urbaines peuvent être aménagées de manière qualitative. C'est par les outils d'alliance intercommunale que les villes

---

<sup>142</sup> La Documentation Française. « Pacte des villes pour vivre tous ensemble ». Rapport public, février 2008.

<sup>143</sup> Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme. « Révéler le potentiel des agglomérations moyennes ». Les Dossiers FNAU, octobre 2017.

<sup>144</sup> Ibidem

<sup>145</sup> Cordonnier, Laurent. *Coopération et Réciprocité*. Presses Universitaires de France, 1997.

<sup>146</sup> Ibidem

moyennes vont pouvoir appréhender la revitalisation de leur centre-ville. Le PLUi devient « *une opportunité pour construire un projet commun à l'échelle de l'intercommunalité* »<sup>147</sup> Perpignan Méditerranée Métropole est une communauté urbaine de 250000 habitants dont la commune-centre, Perpignan, est une ville moyenne. L'agglomération met en place une série d'engagements et d'orientations de développement. En 2015, elle élabore son premier PLUi qui permettra de mettre en oeuvre toutes les engagements préalables. Le choix a été de le coupler avec le plan de déplacements urbains (PDU). Perpignan se dote ainsi, « *d'un projet politique, économique et social renouvelé* ». <sup>148</sup>

"*Les coopérations interterritoriales sont essentielles tant en horizontalité qu'en verticalité.* » Dans un premier temps, cela sous entend l'importance de créer des réseaux de coopération permettant le dialogue entre agglomérations moyennes mais aussi avec les métropoles. La force des villes moyennes pourrait s'illustrer dans la coopération avec l'ensemble des acteurs intégrés dans le système territorial. Le développement est possible autrement que dans un système concurrentiel. La nouvelle stratégie des collectivités doit permettre d'aller vers des modes plus souples, vers des coopérations en mode

projet en fonction du contexte régional. En ce sens, les villes moyennes ont besoin des métropoles. « *Il faut penser les territoires en termes de réciprocité et non par solidarité vis-à-vis des communes en difficulté* »<sup>149</sup>. Les logiques de contrat ou de pactes sont amenées à monter en puissance. Ainsi, l'association du Dialogue Métropolitain de Toulouse va impliquer une collaboration entre Toulouse Métropole et les 10 communautés d'agglomérations qui font parti du rayonnement métropolitain. Cette dynamique soulève l'idée que le développement de la Métropole ne peut pas se faire sans prendre en compte les agglomérations moyennes alentours. Cela implique « *la complémentarité des fonctions urbaines et le souci de la reconnaissance de cet espace stratégique* »<sup>150</sup> Comme les villes connaissent des trajectoires toutes différentes, il devient essentiel de parler en termes de complémentarités, et non en termes d'opposition. Pour cela, il devient important de rééquilibrer en amont les niveaux d'ingénierie pour plus d'égalité dans les relations. Brest est aussi un exemple de complémentarités avec les agglomérations à proximité. Ensemble, les collectivités « *pensent solidairement le développement de l'Ouest breton* »<sup>151</sup> Ainsi, le Pôle métropolitain Loire-Bretagne est né en 2012 de la coopération des villes d'Angers, Brest, Nantes et Saint-Nazaire.

---

<sup>147</sup> Ibidem

<sup>148</sup> Ibidem

<sup>149</sup> Ibidem

<sup>150</sup> Ibidem

<sup>151</sup> Ibidem



Dans la même période, la Métropole Brestoise noue des ententes avec les agglomérations de l'Ouest Breton : Morlaix, Lannion, et Quimper. Elles ont deux finalités. elles répondent à l'objectif de se doter d'un outil souple pour dialoguer sur tous les enjeux du territoire. Mais aussi, ces ententes permettent « *de disposer d'un cadre favorisant l'émergence d'initiatives communes* ». <sup>152</sup>



COMMERCES

→ Développer le commerce comme moteur de l'attractivité

La revitalisation des centres se joue en grande partie « *par des actions à mener afin de redynamiser le tissu commercial de centre-ville et l'animer.* » <sup>153</sup> Un des indicateurs forts de la revitalisation est la diminution de la vacance commerciale. Elle correspond à l'augmentation du nombre de locaux commerciaux sur un périmètre donné <sup>154</sup> Ainsi de nombreux centres-villes de villes moyennes ont un taux de vacance supérieur à 10%, ce qui illustre une faible attractivité du territoire. La vacance des locaux commerciaux peut devenir une opportunité à saisir grâce à la mise en place de boutiques éphémères. Les « pop-up stores » permettent à un porteur de projet (artisan, artiste ou commerçant) de

tester l'expérience de son concept commercial dans un local vacant pour une période courte de 2 à 6 mois. Le porteur de projet dispose d'aides telles qu'un local à loyer modéré ou de l'accompagnement. Ce dispositif permet de réanimer le centre-ville et de pérenniser des commerces ce qui aura pour effet de faire chuter le taux de vacances. La revitalisation commerciale peut s'activer grâce à l'accompagnement des Starts Uppers. Ce sont les entreprises nouvelles à fort potentiel qui souhaite s'implanter. Souvent, ils proposent des solutions innovantes tournées vers le e-commerce et le développement du digital.

155

L'étalement urbain et l'augmentation des surfaces commerciales en périphérie impactent l'attractivité du centre-ville. Il est indispensable pour les collectivités de réaliser un diagnostic à l'échelle intercommunale. Pour pouvoir agir efficacement sur les problématiques de la ville-centre, l'action doit être réalisée en complémentarité des stratégies menées sur les autres zones commerciales. <sup>156</sup> Ainsi, Oise-les-Vallées a mis en place des dispositions pour le commerce dans les SCOT et PLUi. Le SCOT permet de réaliser une hiérarchie des pôles commerciaux. « *un nouveau pôle périphérique devait être créé,*

<sup>152</sup> Ibidem

<sup>153</sup> Vaz-Brossard Sandrine. « Revitalisation des centres - Action Coeur de Ville et Centre-bourgs en Auvergne Rhône Alpes ». Maquette retour séminaire. Préfecture de Lyon: Urba4, 2 avril 2019.

<sup>154</sup> L'Institut pour la Ville et le Commerce. « La vacance commerciale dans les centres-villes en France Mesure, facteurs et premiers remèdes ». *Les cahiers de l'Institut pour la Ville et le Commerce*. Mai 2017, s. d.

<sup>155</sup> Marcon, André. « Mission prospective sur la revitalisation des villes petites et moyennes », février 2018.

<sup>156</sup> Ibidem

mais devant les recours et avis défavorables de la Commission Nationale d'Aménagement Commercial (CNAC), ce projet ne devrait finalement pas voir le jour »<sup>157</sup> Le PLUi peut déterminer les enjeux commerciaux à travers l'élaboration des Orientations d'Aménagement et de Programmation. En effet, ils permettent une délimitation fine des zones où les commerces sont autorisés. Le PLUi a ainsi précisé les principes d'aménagements des agglomération moyenne de l'Oise-les-Vallées.

Egalement, les pays voisins maîtrisent mieux le développement commercial des villes moyennes en conservant les équipements commerciaux au coeur du centre-ville. En Allemagne, « chaque ville est associée une catégorie créant une armature urbaine et commerciale. Les strates de villes doivent posséder un certain type de commerces. »<sup>158</sup> Ainsi, une loi fédérale implique de ne pas implanter de commerces en périphérie de plus de 800m<sup>2</sup> s'ils impactent le centre-ville.



QUALITE DE VIE

→ Renforcer la qualité de vie par l'investissement dans le logement et l'espace public

La modernisation du parc bâti représente un enjeu touristique et résidentiel. Elle peut devenir "un véritable

levier pour accompagner la revitalisation des centres-villes et leur changement d'image"<sup>159</sup>. Mais la rénovation du bâti semble essentielle pour permettre une offre de logements adaptée aux modes de vie actuels. Aujourd'hui, les habitants attendent des logements modernes bien isolés thermiquement et phoniquement, des pièces lumineuses, un accès à un espace privatif extérieur et de pouvoir modifier le logement en fonction de la trajectoire de vie. "ces villes doivent également agir sur leur patrimoine bâti pour le rénover, tout en répondant aux standards de modernité attendus aujourd'hui dans les centres anciens".<sup>160</sup> En effet, les centres anciens sont confrontés à de nombreux problèmes de vacance, de salubrité ou d'inadaptation des logements, de sécurisation des centres anciens. Pour répondre à ces objectifs, de nombreuses villes sont déjà couverts par un périmètre OPAH-RU (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat – Renouvellement Urbain). Les propriétaires peuvent bénéficier d'aides sur une durée établie pour améliorer leur habitat.

Le Dialogue Métropolitain Toulousain, espace de dialogue entre plusieurs agglomérations, pilote un événement qui traite des questions liées aux centres anciens des villes petites et

<sup>157</sup> Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, 2017.op.cit.

<sup>158</sup> Ibidem

<sup>159</sup> Ibidem

<sup>160</sup> Vaz-Brossard Sandrine. « Revitalisation des centres - Action Coeur de Ville et Centre-bourgs en Auvergne Rhône Alpes ». Maquette retour séminaire. Préfecture de Lyon: Urba4, 2 avril 2019

moyenne, c'est la Biennale européenne des patrimoines. *"La problématique de l'habitabilité contemporaine de ces espaces s'est affirmée comme le fil rouge de l'événement. Comment faciliter l'intervention et l'investissement en centre ancien pour créer les conditions d'accueil de la vie contemporaine et attirer à nouveau les habitants ? »*<sup>161</sup> Cette démarche vise à créer des bonnes pratiques en ce qui concerne l'amélioration énergétique des logements notamment dans les centres anciens patrimoniaux.

En outre, les quartiers de gare deviennent un potentiel pour de futurs aménagements de logements. Progressivement relégués aux zones de second plan par la crise industrielle puis par la dégradation des bâtis de faible qualité, les collectivités décident aujourd'hui de reconquérir ces secteurs. Ainsi Tarare et Oise-Les-Vallées ont développé une stratégie autour de leur quartier de gare. *« Pour beaucoup de voyageurs le secteur de la gare n'est qu'une vaste zone de transit . Il s'agit donc d'en faire de nouveaux pôles urbains, d'y installer des habitants et des touristes qui y prendront le temps de vivre et en feront un vrai quartier »*.<sup>162</sup>

Pour finir, l'espace public est au cœur du projet de renouvellement. *« L'espace public est au cœur des aménités urbaines comme cadre des usages et du lien social*

*(promenades, marchés, cafés et restaurants..)*<sup>163</sup> Les villes moyennes, souvent touchées par la décroissance peuvent se saisir des opportunités de dédensification pour permettre des aménagements paysagers qualitatifs et de vrais espaces récréatifs.



INNOVATION

→ L'innovation au cœur du processus

L'innovation est un concept fort qui intègre toutes les démarches en rupture avec les pratiques antérieures. Elle permet une remise en cause perpétuelle des concepts établis. C'est un processus complexe dont l'objectif est d'améliorer un produit ou une technique. Elle est la conséquence directe de la croissance. L'innovation peut permettre de développer de nouvelles sources de profit. En effet, l'histoire des théories économiques accordent une place centrale à l'innovation. Le fait de diffuser des innovations participe à l'amélioration des conditions de vie. C'est *« la concurrence déployée entre les entreprises qui conditionne de nouvelles sources pour l'innovation. Elle représente toujours une prise de risque. »*<sup>164</sup> De cette manière, l'innovation se déploie dans le domaine technologique, financier, organisationnel et institutionnel. Dans ce dernier cas, on prend conscience que les collectivités sont

<sup>161</sup> Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, 2017.op.cit.

<sup>162</sup> Ibidem

<sup>163</sup> Ibidem

<sup>164</sup> Larrasquet, Jean-Michel, et Emilie Chapotot. « Innovation, usages, responsabilité ». *Projectics / Projectica / Projectique* n°6, n°3 (2010): 53-55.

plus ou moins bien armées pour la démarche de projet. Il est vrai que les grandes villes révèlent souvent de grandes dynamiques dans le cadre du développement économique.

C'est dans ce cadre que les collectivités doivent se saisir du numérique comme accélérateur de leur politique d'innovation. Depuis une vingtaine d'année, l'informatique a imposé de nouvelles manières de consommer et de travailler. Le concept de ville intelligente prend sa source aux Etats-Unis grâce à l'émergence des entreprises high tech de la Silicon Valley qui prônent l'idée d'un mode de vie plus connecté. La Smart City s'est imposée en France. La CNIL l'a décrit comme « *un nouveau concept de développement urbain. Son objectif est d'améliorer la qualité de vie des citoyens en rendant la ville plus adaptative et efficace, à l'aide de nouvelles technologies qui s'appuient sur un écosystème d'objets et de services innovants.* »<sup>165</sup> Cette dynamique peut se développer dans plusieurs domaines de compétences de la ville : infrastructures publiques, réseaux, transports, les services et l'administration. Le numérique permet d'augmenter en efficacité y compris dans le domaine de l'urbanisme et surtout dans les nouvelles mobilités.

Par exemple, la ville de Saint-Omer a mis en place des outils numériques au

service d'une meilleure gestion urbaine et également au service du développement économique. Elle mise sur une offre de stationnements innovante. D'une part, les parkings en entrées de ville sont gérés par une offre de longue durée, d'autre part, les stationnements en centre-ville sont de courte durée pour optimiser les flux dans la ville. « *L'ensemble est gérée par un affichage dynamique de l'application.* »<sup>166</sup> Elle développe également un dispositif I-Beacon qui permet aux commerçants de diffuser des informations aux usagers qui passent à proximité et ainsi les motiver à rentrer dans le commerce. Les centres-villes connectés sont une réponse aux problématiques d'aujourd'hui. Cette démarche permet de renforcer l'attractivité du territoire. La transition numérique concerne toutes les villes mais c'est dans les villes moyennes qu'elle va devenir un véritable levier de stratégie territoriale.

Ainsi, « *des expériences tant sociales que industrielles ont pu être recensées dans ces villes que l'on désigne aussi comme secondaires, montrant que de l'innovation peut émerger et diffuser hors des aires métropolitaines.* »<sup>167</sup> Les villes moyennes sont en mesure de résister dans un système concurrentiel en s'adaptant à de nouveaux modes de faire. La Communauté urbaine de Creusot-Monceau a développé une démarche innovante. Elle met en place une Silver

---

<sup>165</sup> Smart Building Alliance. « Des territoires plus fertiles grâce au numérique ». Smart Buildings, 2017.

<sup>166</sup> Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, 2017.op.cit.

<sup>167</sup> Authier, Jean-Yves, et Catherine Bidou-Zachariasen. « Éditorial. Ces villes dont on ne parle pas ». *Espaces et sociétés* n° 168-169, n° 1 (28 mars 2017): 9-16.

Economie comme levier de développement. C'est « *une démarche qui permet de réfléchir sur l'économie dédiée à l'avancée en âge de nos sociétés* »<sup>168</sup> Elle prend en compte que les personnes âgées de plus de 60 ans sont consommateurs et permettent de développer des secteurs d'activités variées. Dans l'agglomération du Creusot sont mis en place une station de musique pour personnes âgées en Ehpad, des solutions domestiques et des services pour accompagner et adapter les collectivités à l'accueil de population âgée.

L'innovation peut aussi être à l'oeuvre dans les pratiques d'aménagement. Ainsi, il y a 10 ans environ naissaient les tiers-lieux. Ils regroupent les espaces dont le site permet d'accueillir tout autant « *l'espace de coworking, le fab lab, le hacker space, les projets collaboratifs d'innovation ouverte que l'espace d'occupation temporaire, le campus ouvert, le laboratoire citoyen ou le lieu hybride en devenir. Les tiers-lieux sont protéiformes* ». <sup>169</sup> De fait, ils sont difficiles à définir mais révèlent des pratiques nouvelles à appliquer à l'aménagement.



REFERENCES

→ Exemples de facilitateurs et de démarches innovantes sur lesquels s'appuyer

De nombreux outils sont mis à disposition des villes moyennes pour renforcer leur attractivité. Ces démarches sont régulièrement citées et peuvent servir de feuilles de route pour les collectivités, notamment celles bénéficiant de peu d'ingénierie.



En premier lieu, le référentiel Ecoquartier est un cadre de référence pour construire une ville durable. C'est une démarche opérationnelle qui permet d'élaborer des opérations d'aménagement articulées autour de 20 engagements<sup>170</sup>. Sa mise en oeuvre se décline autour de 4 thématiques : la démarche de projet, la prise en compte du cadre de vie, le développement économique et les enjeux environnementaux. Grâce à cet outil, les collectivités peuvent élaborer une démarche intégrée de développement durable. L'Éco quartier mixe habitat, travail et services pour optimiser les trajets quotidiens. Il propose des bâtiments très économes en énergie mais développe aussi l'agriculture urbaine et la nature dans son ensemble en tenant compte de la biodiversité. Selon les cas, elles peuvent

<sup>168</sup> Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, 2017.op.cit.

<sup>169</sup> Pignot, Lisa, et Jean-Pierre Saez. « Présentation du Tiers-Lieux ». *L'Observatoire* N° 52, n°2 (5 juillet 2018): 7-8.

<sup>170</sup> Gauzin-Müller, Dominique. « Des écoquartiers aux smart cities ». *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines* N° 40, n°9 (3 décembre 2015): 12-12.

appréhender toutes les échelles de l'aménagement du territoire comme faire muter les friches, développer la participation citoyenne ou donner la priorité aux mobilités douces.<sup>171</sup> Ainsi, les clubs écoquartiers leur permettent d'échanger et de bénéficier de retours d'expériences. "Ce club regroupe désormais plus de 1 500 collectivités et les structures partenaires précitées. Il permet d'identifier des « *expériences de revitalisation de centres-villes/centres-bourgs déjà labellisées pour s'inspirer mais peut également servir à diffuser les enseignements du programme au-delà des villes bénéficiaires.*”<sup>172</sup>.

Pour renforcer les effets du dispositif Action Coeur de Ville, la Caisse des Dépôts a mis en place une convention nationale sélectionnant 10 communes comme support d'expérimentations et de solutions concrètes pour conforter l'attractivité des coeurs de ville. Ainsi, les "centres démonstrateurs" sont répartis dans 8 régions. A titre d'exemple, Cahors s'est proposée pour être une ville démonstratrice. Le centre-ville a une morphologie contraignante et il se découpe en trois secteurs définis. La première réflexion a été de transformer cette contrainte en opportunité. Ainsi, la

ville a intégré les Plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) a la réflexion pour travailler sur certaines zones de la ville, telles que la zone Est avec la reconstruction de logements sociaux situés en zone rouge, grâce à une Procédure Intégrée de Logement (PIL).<sup>173</sup> Les missions sur le centre-ville s'inscrivent dans le projet de territoire au sein du dialogue avec la métropole de Toulouse. "*La démarche repose sur une complémentarité entre une gouvernance politique et une gouvernance technique.*"<sup>174</sup> Une des solutions apportées par la ville est le renforcement commerciale par le développement d'équipements structurants comme le cinéma ou une auberge de jeunesse. Enfin, la résorption de la vacance devient un enjeu primordial. "*Différents types de dispositifs d'accompagnement ont été mis en place, certains sont incitatifs, d'autres coercitifs.*"

<sup>175</sup>

Sept villes sélectionnées Coeur de Ville sont inscrites dans une réflexion Atelier des Territoires, pilotée par la DREAL. "*Le dispositif vient en appui de territoires peu outillés en ingénierie ou dont l'ingénierie est dispersée, des territoires en mutation économique et sociale ou exposés à de forts aléas ou enjeux complexes, qui*

---

<sup>171</sup> Ibidem

<sup>172</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Coeur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019

<sup>173</sup> Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme. « Révéler le potentiel des agglomérations moyennes ». Les Dossiers FNAU, octobre 2017.

<sup>174</sup> Ibidem

<sup>175</sup> Ibidem

souhaitent repenser leur avenir, en amont du projet opérationnel.”<sup>176</sup> Il dispose d'une équipe pluridisciplinaire porteur d'un regard neuf sur le territoire et sa gouvernance et proposant des solutions adaptées pour développer une stratégie territoriale. Ainsi, les communes rentrant dans le cadre du dispositif bénéficient d'un accompagnement pour générer des projets de territoire. Il permet de réunir les parties prenantes à se mettre d'accord sur un projet commun.



Pour renforcer le dispositif Action Cœur de Ville, le Ministère de la Cohésion des Territoires a adressé un appel à manifestation dénommé «Réinventions nos cœurs de villes» pour les communes sélectionnées. L'objectif est de «faciliter l'émergence de projets urbains innovants en centre-ville.»<sup>177</sup>. Les collectivités peuvent mettre en valeur un site, terrain ou immeuble, dont le foncier est totalement ou partiellement maîtrisé afin de proposer un projet phare s'intégrant à la revitalisation du centre-ville. Dans un deuxième temps, les communes vont faire un appel à projets pour créer des équipes pluridisciplinaires (architecte, programmistes et paysagistes) en

groupement dont l'enjeu est de proposer des projets opérationnels. Dans ce cadre, la collectivité sera accompagnée techniquement et financièrement par les partenaires financeurs d'Action Cœur de Ville. A terme, le souhait est de «favoriser l'émergence de projets immobiliers liés au logement, au développement économique et commercial, tout en accompagnant fortement les politiques liées aux transitions énergétique, climatique, numérique et sociale.»<sup>178</sup>



Enfin, des démarches innovantes peuvent provenir de l'acteur privé. Ainsi, Villages Vivants est une association associée à une SCIC Sarl qui devient une référence en ce qui concerne les démarches de revitalisation des centre-bourgs. Elle permet d'accompagner la réalisation d'un projet tout en mobilisant tous les acteurs du territoire. La participation citoyenne est un impératif à la réussite du projet. Elle vise «la création de solutions immobilières adaptées à des porteurs de projets et le soutien à des projets d'installation en centre-bourg.»<sup>179</sup> L'investissement immobilier est dominé par la logique de rendement. La SCIC SARL Villages Vivants va pouvoir acheter les locaux pour que les

<sup>176</sup> Ibidem

<sup>177</sup> Ministère de la cohésion des territoires, et des relations avec les collectivités territoriales « Lancement de l'appel à projets «Réinventons nos cœurs de ville» ». Cohésion-territoire.gouv. Consulté le 23 mai 2019. <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/lancement-de-l-appel-a-projets-reinventons-nos-coeurs-de-ville>.

<sup>178</sup> Ibidem

<sup>179</sup> Villages Vivants. « Pourquoi Villages Vivants? » Villages Vivants. Consulté le 23 mai 2019. <https://villagesvivants.com/villages-vivants/nos-valeurs/>.



futurs acquéreurs disposent dans un premier temps d'un loyer à bas coût. Ainsi, la maîtrise du foncier permet d'accompagner la future activité en offrant des solutions concrètes aux porteurs de projets.

Au sein même des projets de territoire, la gouvernance doit être adaptée pour inclure la multitude des points de vue et besoins. Le recrutement d'un manager de centre-ville peut faciliter la relation et l'articulation des visions des différents partenaires. Aussi, le partenariat entre public et privé se développe. Au sein d'un projet commun, il permet de partager les risques et d'intégrer une part des financements privés, alors que les collectivités publiques subissent aujourd'hui une baisse des dotations de l'Etat. Au delà des acteurs publics, le projet doit associer le plus en amont possible les citoyens et acteurs locaux. Le renforcement de leur implication peut passer par le développement du "place making". C'est un nouveau type de production des espaces publics qui intègre la vision du citoyen dans la réflexion. *"Cette composition doit intégrer les acteurs au sens large de la centralité pour ne pas se limiter uniquement au commerce et se repositionner dans une vision à 360° du centre-ville"*<sup>180</sup> La prise en compte de l'échelle du bassin de vue et donc des différents acteurs de l'intercommunalité est essentiel pour redynamiser le territoire. Une commune

fonctionne toujours au sein d'un système. Sachant que la ville-centre a des charges de fonctionnement du fait des services utiles à tout le bassin de vie, la solidarité locale est une réponse à ces problématiques.

---

<sup>180</sup> Marcon, André.,2018. op.cit

# II. Le positionnement des agences d'urbanisme dans le cadre de la démarche Action Coeur de Ville

## 1. Rôle des des agences d'urbanisme au sein d'un système concurrentiel

→ Les agences d'urbanisme, un objet singulier et évolutif

Depuis la fin des années 60, les agences d'urbanisme sont apparues progressivement sur le territoire français. Ces structures dont l'identité et les raisons d'être sont très diverses font suite à la Loi sur l'Orientation Foncière (LOF) de 1967. La loi met en place deux documents d'urbanisme qui seront réalisés de manière conjointe par l'Etat et les collectivités territoriales.<sup>181</sup> D'une part, le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) est l'outil principal de planification territoriale à l'échelle intercommunale aujourd'hui remplacé par le Schéma de Cohérence Territoriale depuis la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain

(SRU) de 2000. D'autre part, à l'échelle communale, le plan d'occupation des sols (POS) va être tributaire des règles d'occupation du sol tout en respectant les grandes orientations du SDAU. Il est opposable aux tiers et est remplacé par le Plan Local d'Urbanisme (PLU). En parallèle à la loi LOF, les agences d'urbanisme s'inscrivent donc dans la perspective de développement de "la fonction d'étude urbaine" au sein du territoire français. A leur origine, elles furent "*les creusets d'une approche pluridisciplinaire des questions d'urbanisme et de planification*"<sup>182</sup>.

Elles sont décrites dans l'article L121-3 du Code de l'urbanisme comme "*des organismes de réflexion, d'études et d'accompagnement des politiques publiques*".<sup>183</sup> Elles peuvent prendre la

---

<sup>181</sup> Merlin, Pierre. « Chapitre IV. Historique de la planification urbaine en France ». *Que sais-je?* 12e éd. (30 novembre 2018): 57-62.

<sup>182</sup> Prévot, Maryvonne, Gilles Bentayou, Olivier Chatelan, Fabien Desage, Sébastien Gardon, Rachel Linossier, Marie-Clotilde Meillerand, et Eric Verdeil. « Les agences d'urbanisme en France. Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet ». *Métropoles*, n°3 (11 juin 2008).

<sup>183</sup> Gouvernement. Code de l'urbanisme - Article L132-6, L132-6 Code de l'urbanisme § (s. d.). Consulté le 25 mai 2019.

forme d'association ou de groupement d'intérêt public. Dans ce deuxième cas, le groupement permet de réunir des partenaires publics et privés autour de projets d'intérêt général. Le statut associatif reste majoritaire sur les 49 agences d'urbanisme actuelles. A l'initiative de l'Etat et des collectivités, elles sont devenues un outil essentiel pour les intercommunalités, entité de coopération qui s'inscrit de plus en plus de l'action locale.

Les agences d'urbanisme sont des organismes parapublics, dotés de la personnalité morale. L'intervention de l'agence d'urbanisme se traduit par des missions d'intérêt général grâce à son statut associatif, elle conserve un but non lucratif. Les domaines d'actions sont multiples et dépendent de l'ancienneté de la structure.

➤ L'urbanisme règlementaire à travers la planification est une dynamique majeure de l'engagement dans la création d'une agence.

➤ Les observatoires de territoire sur des thématiques plus ou moins élargies ainsi que la prospective territoriale sont aussi des domaines privilégiés.

➤ Avec l'intégration d'urbanisme de projet initié par le Ministre de l'écologie, de

nombreuses études urbaines ont ponctué les missions des agences.

Paradoxalement, au fait qu'elles s'inscrivent dans la durée, elles sont soumises à une insécurité existentielle et financière permanente. *“Les décrets de la LOF, qui prévoyaient la possibilité pour les agences d'être érigées en établissements publics administratifs – ce qui aurait du même coup consacré juridiquement leur permanence – ne furent jamais publiés.”*<sup>184</sup> Les EPA disposent de plus de sérénité car ils disposent d'un budget propre notamment par des subventions de l'État ou des collectivités territoriales.

La baisse de dotations de l'Etat et de fait le budget des collectivités amoindri, a comme conséquence un engagement plus faible des collectivités auprès des agences. L'Etat se désengage parallèlement dans les subventions allouées aux agences. *« La crise au sein des agences liée à la concurrence accrue à laquelle elles sont soumises peut être questionnée sur l'ensemble de la période, avant et après la décentralisation : crises consécutives au désengagement financier de l'État qui intervient dès les années 1970 et se prolonge selon différentes modalités. »*<sup>185</sup> En réponse, les agences diversifient leurs actions par des approches nouvelles, innovantes et élargissent leur champ d'action. Elles renforcent leur présence sur le territoire, par la recherche de nouveaux

---

<sup>184</sup> Prévot, Maryvonne, Gilles Bentayou, Olivier Chatelan, Fabien Desage, Sébastien Gardon, Rachel Linossier, Marie-Clotilde Meillerand, et Eric Verdeil. « Les agences d'urbanisme en France. Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet ». *Métropoles*, n°3 (11 juin 2008).

<sup>185</sup> Ibidem

partenaires. Cette démarche leur permet de se pérenniser dans le temps. Seulement, l'éloignement du cœur du bassin de vie pour aller chercher ses nouveaux partenaires et la diversité des actions peuvent poser la question du manque de légitimité des agences d'urbanisme, trop éloignées de l'identité et des problématiques de leurs géniteurs aujourd'hui, devenus métropoles.

*“Les agences d'urbanisme jouent un rôle d'instances locales de dialogue et d'ingénierie, indépendantes, mutualisées et neutres, au sein desquelles sont partagées dans un but d'intérêt général, les orientations des diverses collectivités et celles de l'État.”*<sup>186</sup>. Leur lien étroit avec le politique en font des lieux de débat et d'intermédiation. Elles ont aussi une visée technique en étant des lieux de production d'expertise urbaine et territoriale. En 2019, elles représentent 49 organismes réunis au sein de la FNAU. (Figure 13) Pour bien comprendre le rôle des agences d'urbanisme, les présidents de ces structures parapubliques ont énoncé des grands principes. C'est un “outil pour répondre aux enjeux partagés de développement de leurs territoires”, “un outil partenarial qui rassemble les acteurs du territoire” et “travaillant essentiellement dans le cadre d'un programme partenarial d'activités”. Enfin, c'est “un outil technique pluridisciplinaire, porté par une éthique de

*liberté et de responsabilité, et qui travaille en réseau.”*<sup>187</sup>

Avec le temps, les agences ont dû intégrer des missions de développement économique, intégrer la notion de développement durable et exercer des missions de prospective. “*Le temps est loin où les « agences d'urbanisme » ne s'intéressaient qu'à l'urbanisme. En même temps que grandissaient et que se complexifiaient les villes, les agences ont investi de nouveaux champs de réflexion.*”<sup>188</sup>

Les métiers des agences sont pluriels et sont toutefois marqués par la dimension urbanisme. Ainsi, les métiers représentés peuvent être architectes, ingénieurs, économistes, sociologues, géographes. Les agences sont aussi marquées par des cultures diverses : militante, managériale ou de lien étroit avec les collectivités, dite de gouvernance. Ce qui démontre encore une fois la diversité et les multiples approches des agences d'urbanisme.

→ **Quelle place pour les agences au sein d'un système concurrentiel ?**

Les collectivités qui le souhaitent deviennent partenaires et adhérentes de l'agence. Cela démontre déjà une différence notable avec le fonctionnement

---

<sup>186</sup> FNAU. « Les agences d'urbanisme Une ingénierie en réseau pour les politiques territoriales », mai 2012.

<sup>187</sup> Ibidem

<sup>188</sup> Ibidem



La Guadeloupe



La Martinique



La Guyane



La Réunion



Figure 13 : carte de l'implantation des agences d'urbanisme en France réalisée par la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, 2012

des bureaux d'études et structures privées spécialisées en urbanisme. Ainsi, les agences ne sont pas non plus soumises au jeu de la concurrence. Elles ne sont pas soumises au Code des marchés publics. Le budget annuel des agences d'urbanisme est arrêté à partir du programme partenarial d'activités défini par le conseil d'administration et approuvé par l'Assemblée Générale. La contribution financière des membres de l'agence s'effectue par le biais de subventions votées par leurs instances délibératives. Elle est fonction de leurs ressources et de l'intérêt qu'ils tirent des actions ou prestations de l'agence. Les adhérents versent une cotisation annuelle leur permettant de bénéficier des compétences d'ingénierie territoriale de l'agence : d'une veille réglementaire, de bulletins d'information sur l'actualité des territoires, d'analyses thématiques, d'un centre de ressources documentaires, d'accès aux bases de données de l'observatoire des territoires, etc...

A la demande de la collectivité et du Conseil d'Administration de l'agence, des missions spécifiques sont effectuées pour le compte des adhérents. Une évaluation prévisionnelle des moyens à mobiliser est réalisée (hommes/jour) et valorisée selon des barèmes internes propres à l'agence et révisés chaque

année. Cela permet de chiffrer le coût des prestations réalisées et de proposer un tarif à la collectivité bénéficiaire. D'autant plus qu'une agence d'urbanisme conserve une dimension politique forte. Elle est représentée par son président, élu d'une collectivité dont le territoire concerne les missions principales engagées. Il est donc plus évident pour cette structure de s'insérer dans les réseaux locaux des acteurs des territoires.

Pourtant, "*elles restent souvent prisonnières des territoires institutionnels de leurs financeurs et politiques des élus qui les président.*"<sup>189</sup> Au delà des missions intégrées dans le programme partenarial, elles peuvent effectuer des études et des missions spécifiques pour leurs membres ainsi que des clients extérieurs. Ces clients externes n'auront alors pas les mêmes avantages. Elles vont relever du secteur concurrentiel et sont assujetties à la TVA.

Le positionnement des agences d'urbanisme participent de la "*superposition des cadres d'études*"<sup>190</sup> c'est-à-dire toutes les structures qui de près ou loin travaillent dans l'aménagement ou l'urbanisme. Il est intéressant de se questionner sur la manière dont les structures (services déconcentrés, structures parapubliques et établissements publics, bureaux d'étude privés)

---

<sup>189</sup> Prévot, Maryvonne, Gilles Bentayou, Olivier Chatelan, Fabien Desage, Sébastien Gardon, Rachel Linossier, Marie-Clotilde Meillerand, et Eric Verdeil. « Les agences d'urbanisme en France. Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet ». *Métropoles*, n°3 (11 juin 2008).

<sup>190</sup> Ibidem



“s’articulent entre elles, s’opposent, se superposent, s’enchevêtrent ou collaborent”.<sup>191</sup> De fait, la question de la relation entre ces structures est au coeur des problématiques urbaines. Nous sommes dans “un système toujours plus complexe d’expertise et de décision entre les acteurs de l’aménagement et à différentes échelles”.<sup>192</sup> La montée en puissance des intercommunalités participe à cette question de la superposition et de l’enchevêtrement comme frein à la cohérence<sup>193</sup> dont les agences d’urbanisme s’inscrivent pleinement.

Dans le cadre Action Coeur de Ville, les agences d’urbanisme peuvent être amenées à travailler sur les mêmes thématiques et sur les mêmes champs d’expertise que les bureaux d’études privé et que le CEREMA, un établissement public administratif présent sur tout le territoire. Ces organismes peuvent donc se retrouver en concurrence avec les agences d’urbanisme dans le positionnement Action Coeur de Ville et de manière plus large sur la question des villes moyennes et de la revitalisation des centres.

De manière générale, un bureau d’étude se positionne surtout au niveau de la conception et dans une approche très opérationnelle. L’agence d’urbanisme entre en action en amont des études. Pour

autant, les bureaux d’études sont à même de faire de la planification ainsi que d’assister les communes. Action Coeur de Ville est un dispositif opérationnel mais qui inclut des phases de préparation, de diagnostic et de stratégie. Les territoires pourront faire appel à des cabinets spécialisés en urbanisme si elles le souhaitent. “Parmi les compétences recherchées peuvent notamment être cités : l’urbanisme, l’architecture, l’énergie et le développement durable, la stratégie et programmation économique et commerciale, la stratégie et programmation logement, ainsi que le montage calendaire, juridique, financier et budgétaire.”<sup>194</sup> Les territoires ont donc le choix : soit recourir au marché, solliciter les services de l’agence d’urbanisme à laquelle ils adhèrent déjà ou bien négocier les termes d’une collaboration avec l’agence d’urbanisme qui serait la plus légitime. Les agences d’urbanisme se démarquent par “l’accumulation de la connaissance offert par les observatoires des agences car les bureaux d’études n’ont pas les moyens de mettre en place.” Au delà, de ces aspects, la santé, la mobilité, le développement économique sont des compétences nouvelles portées par les agences.



La deuxième  
structure

---

<sup>191</sup> Ibidem

<sup>192</sup> Ibidem

<sup>193</sup> Ibidem

<sup>194</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Coeur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019.

potentiellement en concurrence avec les agences d'urbanisme est le CEREMA. Créé en 1994, le Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (Cerema), évoluait sur des aspects très techniques de l'aménagement urbain. Aujourd'hui, il se positionne sur les mêmes thématiques que les agences d'urbanisme avec la spécificité d'être un établissement public administratif et légitimé par l'État. Il est d'ailleurs en soutien à l'animation nationale du dispositif Action Coeur de Ville en appui au CGET. *“Le CEREMA développe des relations étroites avec les collectivités territoriales qui sont présentes dans ses instances de gouvernance”*<sup>195</sup>. Il est composé d'une équipe pluridisciplinaire avec une plus grande partie d'ingénieurs et de techniciens. Il développe la dimension technique dans le cadre de ses missions là où les agences d'urbanisme développent la stratégie. Il *“élabore et diffuse des référentiels techniques, des travaux méthodologiques et d'évaluation sur les politiques publiques et des sujets d'intérêt général de sa compétence.”*<sup>196</sup> Il est surtout positionné comme centre de ressource offrant un document de référence pour les collectivités.

Le CEREMA a aujourd'hui des objectifs financiers fixés. En effet, 20% de leur activité est dédié à vendre des prestations. Dans une agence d'urbanisme, cette part d'étude hors programme partenarial doit rester minoritaire, en deçà d'un seuil de 30 % environ du programme global de l'agence, pour ne pas entrer en contradiction avec sa vocation première. A l'agence d'urbanisme de Lyon, elle est même limitée à 15% de prestations. *“L'idée n'était pas de répondre à des marchés privés pour ne pas prendre les activités de ceux en libéral. L'agence doit avant tout répondre aux questions posées par le partenariat. D'ailleurs, le schéma de cadrage stratégique a été le fondement de la démarche coeur de ville.”*<sup>197</sup>

Dans le cadre Action Coeur de Ville, le CEREMA s'investit dans la *“co-animation de groupes de travail thématiques, contributions aux dispositifs de diffusion et communication, à l'AMI “Réinventons nos cœurs de ville”, aux formations, aux évaluations...”*<sup>198</sup> Au niveau local, il intervient *“au titre de sa mission de service public, sur des missions courtes en amont de projets, cet appui ayant vocation à pouvoir être prolongé dans la phase de déploiement sous la forme d'une convention de financement ou de co-financement, pour réaliser des prestations de recherche et*

---

<sup>195</sup> Ibidem

<sup>196</sup> Ibidem

<sup>197</sup> Sébastien Sperto, directeur d'études du chapitre Projets Urbains de l'Agence d'Urbanisme de Lyon, Entretien du 17 avril 2019.

<sup>198</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Cœur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019.

développement, pour mener conjointement des actions d'intérêt général dans le cadre de missions communes, participer à des opérations collectives d'intérêt partagé, dans le cadre d'un tour de table financier »<sup>199</sup>. L'établissement peut enfin être mobilisé en prestation de services, sur le secteur concurrentiel, à la demande de collectivités et d'autres acteurs économiques pour répondre à leurs besoins spécifiques.

Pour la région PACA, l'intervention des agences d'urbanisme et du CEREMA a été défini. *“Hors coeur de ville, de manière générale, on se retrouve sur pas mal de champs. Mais honnêtement, chaque structure a ses spécificités. Après sur coeur de ville, ça a été très bien défini. le CEREMA a cette mission de relai avec leur DGET central de retour d'expérience nationale.”*<sup>200</sup> Il apporte une vision globale d'expérience au niveau nationale et régional mais beaucoup moins local. La question sera plus compliquée pour les études urbaines. En effet, Pour parler de l'ORT auprès des chefs de projets Coeur de Ville, ce sont les agences qui ont travaillé. Le Cerema est un acteur national connu pour son expertise technique et ses moyens d'ingénierie. Sur leur territoire de compétences respectif, les agences d'urbanisme, notamment fait de leur mode d'organisation et de

gouvernance, sont des partenaires réguliers pour les élus et leurs services techniques. *“On est vraiment reconnu pour la région. Le CEREMA n'a pas le relai terrain, il n'est pas ancré.”*<sup>201</sup>

Ainsi, dans le guide Action Coeur de Ville, le CEREMA est positionné comme *“l'établissement public de référence pour développer et capitaliser l'expertise publique en matière d'aménagement, de cohésion territoriale et de transition écologique et énergétique”*.<sup>202</sup> Alors que les agences d'urbanisme sont un des *“autres moyens mobilisables dans le cadre du programme”*<sup>203</sup> au même titre que les bureaux d'étude privés. Dans les faits, les agences d'urbanisme sont autant présentes que le CEREMA sur les thématiques de revitalisation des centres-bourgs.

→ Les agences d'urbanisme, un des pivots de l'ingénierie territoriale

On se rend compte que les structures d'ingénierie territoriale tissent des liens étroits entre elles. (Figure 14) En effet, il est indispensable d'allier les compétences pour accumuler les connaissances territoriales. *“Les projets d'aménagement urbain actuels se caractériseraient ainsi par de nouvelles*

---

<sup>199</sup> Ibidem

<sup>200</sup> Griffoul, Christel. Directrice d'étude de l'agence d'urbanisme et de développement de Clermont Métropole, entretien du 10 avril 2019.

<sup>201</sup> Ibidem

<sup>202</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Coeur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019.

<sup>203</sup> Ibidem

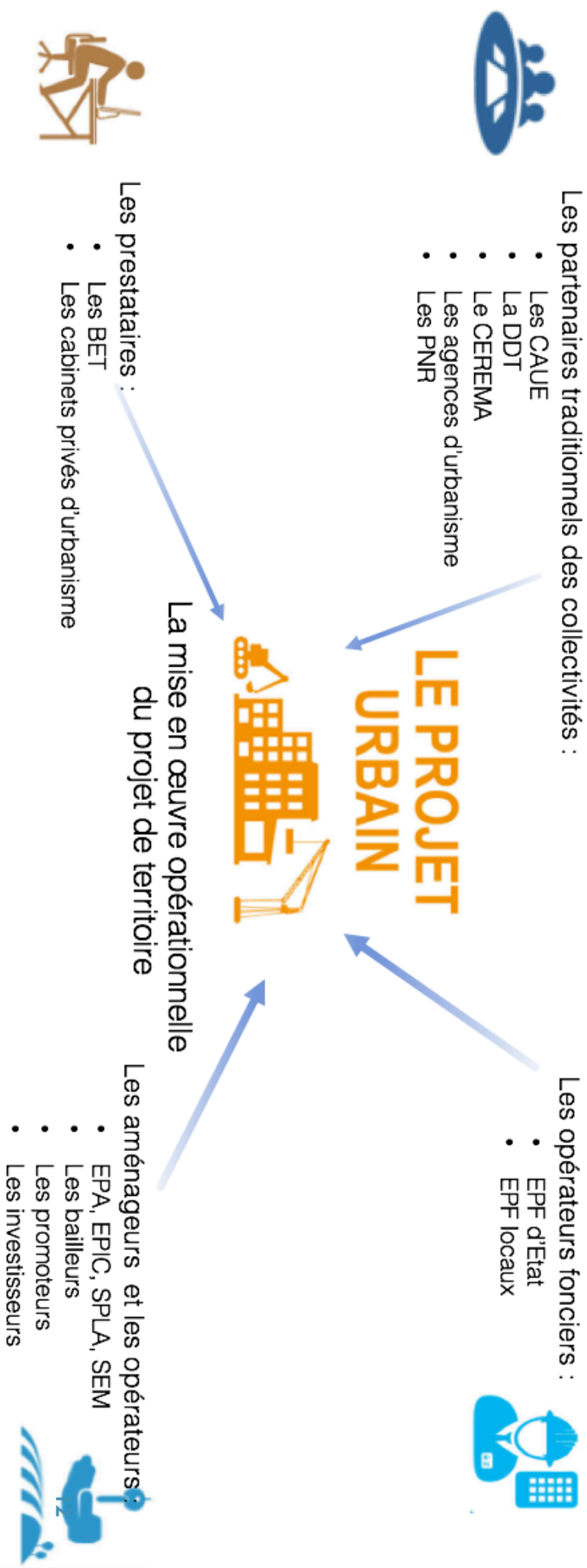


Figure 14 : Schéma des acteurs du projet urbain et de l'ingénierie territoriale, réalisé par Julie Corbrejaud, juin 2019

manières de faire, à travers les négociations et les interactions qui s'établissent entre les différents acteurs qui portent ces projets et contribuent à leur conception.”<sup>204</sup> La FNAU met en avant le besoin spécifique d'organiser et d'apporter un soutien à un maillage d'ingénierie de projet, pérenne et en réseau en mobilisant des outils d'ingénierie stratégique, opérationnelle et de conseil (services des collectivités et de l'Etat, agences d'urbanisme, EPF, SPL, CAUE...). D'ailleurs, dans son rapport d'activité, l'agence d'urbanisme de Lyon se définit comme *“une ingénierie d'intérêt public au service des territoires et des acteurs de l'aire métropolitaine lyonnaise”*<sup>205</sup>. L'agence d'urbanisme se projette donc au delà du territoire formé par les collectivités locales adhérentes. Cette ambition implique donc d'échanger et de mutualiser des compétences auprès d'autres acteurs du territoire.

Le terme d'ingénierie territoriale est assez récent dans la sphère de l'aménagement. Pourtant, il est déjà très présent dans le discours et la réalité des territoires. Il représente *“l'ensemble des concepts, outils et dispositifs mis à la disposition des acteurs du territoire pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets de territoire”*<sup>206</sup>. Il mobilise des acteurs aux

compétences variées comme les services déconcentrés de l'Etat, le CGET, les établissements publics, les bureaux d'étude, les chambres consulaires les collectivités territoriales, les cabinets de conseil, les laboratoires de recherche ou bien les agences d'urbanisme. *“Dans cette fabrique, s'entremêlent démarche savante, expérimentation, administration routinière de procédures standardisées et conseil à l'action.”*<sup>207</sup> Ces professionnels de l'aménagement du territoire ont la particularité d'exercer des métiers aux contours flous. Ils mettent en place et articulent des dispositifs d'action publique à différentes échelles. Ils peuvent couvrir tous les métiers de l'urbanisme à l'aménagement. La solidarité entre les territoires peut être le fruit de l'ingénierie territoriale.

Ainsi, des structures parfois en concurrence sont amenées à coopérer pour porter, développer et réaliser leurs projets.. Dans de nombreuses situations, le



CEREMA et les agences d'urbanismes se retrouvent

à collaborer autour des mêmes thématiques. Egalement, il n'est pas rare non plus d'observer qu'une agence d'urbanisme sollicite un bureau d'études

<sup>204</sup> Rode, Sylvain. « La conception de projets d'aménagement urbain comme processus collectif ». *Espaces et sociétés* n° 171, n°4 (18 décembre 2017): 145-61.

<sup>205</sup> Rapport d'activité 2018 de l'agence d'urbanisme de Lyon, 2019

<sup>206</sup> Lardon S., Pin J.F., 2007, Itinéraires de territoires. In : Lardon S., Moquay P., Poss Y. (dir.) *Développement territorial et diagnostic prospectif. Réflexions autour du viaduc de Millau*. Editions de l'Aube, essai, p 7-12.

<sup>207</sup> Ibidem

pour répondre à un appel d'offres ou que les structures soient amenées à travailler ensemble à la demande des services déconcentrés.



Les CAUE sont aussi des acteurs importants de ce paysage de l'ingénierie territoriale. Véritables partenaires privilégiés des communes surtout en milieu rural, ils peuvent être amenés à travailler sur des projets Action Coeur de Ville. L'agence d'urbanisme de Lyon a, par exemple, été amenée à travailler avec le CAUE du Rhône sur la mise à jour du plan guide de Tarare sur un périmètre en particulier, l'entrée de ville Ouest. Ainsi, cette collaboration permet d'articuler les échelles d'intervention.



Sébastien Sperto

directeur de chapitre « Projets Urbains » à l'agence d'urbanisme de Lyon et directeur du CAUE du Rhône en dresse un comparatif. *"Ces deux structures font partie de l'ingénierie publique ou parapublique en chapeau. Elle représente leur enjeu principal. Elles sont toutes les*

*deux des structures associatives, qui plus est à but non lucratif et ont une activité basée sur l'intérêt général.* »<sup>208</sup> Au delà, pourtant, elles révèlent de vraies différences. Les agences d'urbanisme reposent essentiellement sur un principe de partenariat où des adhérents choisissent de faire partie de l'association. Le deuxième impératif pour faire partie d'une agence d'urbanisme est de vouloir construire un programme partenarial, de le faire vivre et de partager les stratégies des partenaires pour déterminer les études et missions sur lesquelles travailler.<sup>209</sup>

Les agences d'urbanisme sont soumises à la loi LOF de 1967. Cette loi laisse une perspective large dans le rôle des agences d'urbanisme. Ce qui implique une plus grande diversité d'études. Les CAUE, quant à eux, sont adossés à la loi de l'architecture de 1977. Les missions sont décrites de manière très précise et ont été retouchées dans le temps, à chaque vague législative qui pouvait toucher le champ de l'architecture. *"Ils sont adossés à une loi, à un territoire et à un financement"*<sup>210</sup>. En effet, ce dernier correspond à la part du versement affecté de la Taxe d'aménagement. Cette taxe est payée par tous les pétitionnaires qui déposent un permis de construire sur un terrain. Elle est reversée d'une part, pour les Espaces Naturels et Sensibles (ENS) gérés par les Conseils Départementaux et

<sup>208</sup> Sébastien Sperto, directeur d'études du chapitre Projets Urbains de l'Agence d'Urbanisme de Lyon, Entretien du 17 avril 2019.

<sup>209</sup> Ibidem

<sup>210</sup> Ibidem



d'autre part, pour le fonctionnement des CAUE. *“Les CAUE sont rattachés à un territoire ce qui est différent des agences d'urbanisme qui n'ont pas un rattachement administratif.”* Les CAUE sont des outils départementaux où en trouvent environ 90 sur tout le territoire. Ils exercent des missions d'intérêt public et citoyen : mission de sensibilisation et d'action éducative, de formation, conseil aux particuliers (gratuit) et conseil aux collectivités. *“C'est très encadré déontologiquement”*<sup>211</sup>. Les CAUE ne peuvent pas dépasser ces champs d'action. Tandis que les agences d'urbanisme sont plus sur des missions portant sur l'intérêt général. Elles dérogent au code des marchés publics. Elles peuvent remplir des missions *“de maîtrise d'oeuvre d'étude urbaine stratégique et opérationnelle sans trop de limite, une fois que le partenariat est mis en place.”*<sup>212</sup> A titre d'exemple, l'élaboration du PLU-h de la Métropole de Lyon est une mission qui a demandé des milliers de jours de travail et duré plus de 8 ans.

Pour autant, elle est limitée dans le champ des missions exercées. Une agence d'urbanisme comme un CAUE ne seront jamais maître d'oeuvre de bâtiment ou d'une opération d'aménagement. Pour les agences d'urbanisme ce qui compte

c'est *“d'être le plus efficace dans l'aide à la décision auprès des collectivités. C'est amener suffisamment d'informations pour que les gens puissent prendre les meilleures décisions. Ce n'est pas une fin en soi de produire des études. Soit ça permet d'aboutir à une stratégie viable soit à des recommandations efficaces. Cela déclenche de la commande réelle.”*<sup>213</sup> Les CAUE ont un grand champ d'action avec une stratégie de pédagogie, expliquer la complexité de l'aménagement, en valorisant la question de l'architecture, la question de s'adresser au jeune public par les actions publiques. Le pôle conseil est équivalent en terme de temps consacré. Les CAUE sont dans le conseil, sur des interventions plus légères. *Le seul point de chevauchement c'est la pré-programmation urbaine du côté du CAUE qui équivaut à l'expertise urbaine du côté agence.*<sup>214</sup>

Les agences d'urbanisme sont visibles sur le territoire par *“touches de piano”*<sup>215</sup> et il y en a moins que des CAUE. Parfois, elles sont très concentrées sur un espace. Alors que les CAUE ont une couverture exhaustive et régulière sur le territoire nationale. Chaque département doit se doter d'un CAUE. Aucun ne peut refuser l'adhésion d'une commune alors que les agences d'urbanisme le peuvent. Les CAUE sont des structures plus petite qui ne disposent donc pas de la même

---

<sup>211</sup> Ibidem

<sup>212</sup> Ibidem

<sup>213</sup> Ibidem

<sup>214</sup> Ibidem

<sup>215</sup> Ibidem

ingénierie étayée. « *A elles deux, elles concentrent toute la chaîne de l'aménagement. Soit elles se situent très en amont soit très en aval de la réflexion.* »<sup>216</sup>

Aussi, les opérateurs publics de l'aménagement et les bailleurs sociaux sont des acteurs visibles sur la partie opérationnelle de l'Action Coeur de Ville. Ils ne rentrent donc pas en concurrence directe avec les agences d'urbanisme. Les agences d'urbanisme jouent très souvent un rôle déterminant dans la réussite des projets auxquels elles sont associées, notamment par la constitution et l'animation de partenariats entre praticiens de l'urbanisme. La collectivité doit pouvoir définir l'opportunité et les objectifs d'une opération avant de faire intervenir un aménageur. « *Les aménageurs et opérateurs doivent être cantonnés au rôle d'exécutants, entrant en scène seulement au moment de préciser la faisabilité de l'opération* ».<sup>217</sup>

Pour assurer des projets d'aménagements, les collectivités doivent définir une vraie stratégie foncière. Ainsi, elles doivent acquérir les terrains bâtis ou non, dans l'intérêt général, en amont et en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement ou de constituer des réserves foncières en vue de permettre la

réalisation d'un tel projet. « *Les phases pré-opérationnelles et opérationnelles impliquent généralement une maîtrise foncière des sites visés, par acquisition amiable, par DUP directe ou en lien avec les EPF (établissements publics fonciers) et les autorités locales fondées à exproprier.* »<sup>218</sup> Pour cela, des Établissements Publics à Caractère Industriel et Commercial (EPIC) sont au service des collectivités. On retrouve les



Établissements  
P u b l i c s  
F o n c i e r s  
L o c a u x (EPFL)  
et d'État (EPF

d'Etat). De manière générale, ils conduisent « *les opérations d'acquisition, de portage/gestion et de rétrocession des terrains.* »<sup>219</sup> Ainsi, les EPF peuvent procéder par acquisition à l'amiable, par expropriation ou par le droit de préemption à un terrain identifié comme stratégique. Dans le cadre des EPF d'Etat, les biens sont acquis pour une période déterminée et ensuite rétrocéder à la collectivité qui en demande l'acquisition. Les EPFL effectuent directement l'acquisition pour le compte de leur collectivité locales membres. « *Il possède des compétences techniques et juridiques lui permettant de réaliser des missions d'ingénierie foncière.* » Souvent, un partenariat se crée entre les EPF d'Etat et les agences d'urbanisme sur les

---

<sup>216</sup> Ibidem

<sup>217</sup> Bentayou, Gilles. « Les agences d'urbanisme en France: l'expérimentation, l'innovation et leurs limites ». Text, 2007.

<sup>218</sup> Ministère de la Cohésion des Territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Coeur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019

<sup>219</sup> Banque des Territoires. « Les Établissements Publics Fonciers Locaux ». Banque des Territoires. Consulté le 31 mai 2019. <https://www.banquedesterritoires.fr/epfl>.

questions foncières d'un territoire. En cumulant leurs compétences, ils vont pouvoir adopter une stratégie foncière globale.



La question foncière est aussi une problématique d'urbanisme commerciale. Ainsi, l'EPARECA, Etablissement public national d'aménagement, intervient dans la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux. En effet, il intervient en qualité de promoteur immobilier, d'investisseur et de bailleur des biens commerciaux seulement en cas de défaut d'initiative privée ou locale et à la demande de la collectivité. Il est impliqué dans les Opérations de Revitalisation de Territoire et peut accompagner les collectivités locales concernées par le plan Action Cœur de Ville. *« L'intégralité de la mission d'EPARECA se déroule dans le cadre d'un partenariat étroit avec la collectivité et les acteurs présents sur le territoire (notamment EPF, bailleurs sociaux, etc.). »*<sup>220</sup> Les locaux restructurés sont ensuite exploités par l'établissement, jusqu'à stabilisation et revente à un ou plusieurs investisseurs. <sup>221</sup>Dans le cadre de l'intervention d'EPARECA dans le plan Action Cœur de Ville, l'établissement rejoint

les signataires de la convention ainsi que les comités de projet et de pilotage. Cette intégration garantit la bonne articulation entre Epareca et les autres acteurs locaux, afin de favoriser une action efficace et coordonnée.



Parmi les autres acteurs de l'aménagement, les Entreprises publiques locales (EPL) sont attendues sur le programme Action Cœur de Ville. *« Les Entreprises publiques locales, fortes d'un réseau d'entreprises maillant l'ensemble du territoire national et s'appuyant sur leurs liens directs avec les collectivités, entendent se positionner comme l'outil privilégié de la mise en œuvre opérationnelle de cette nouvelle stratégie nationale. »*<sup>222</sup> Elles représentent un outil plus réactif aux demandes des collectivités. *« Les Entreprises Publiques Locales agissent au cœur du développement urbain et rural en conciliant la satisfaction de l'intérêt général et les atouts de l'entreprise tout en s'appuyant sur les ressources locales. »*<sup>223</sup> Elles proposent une diversité de champs d'intervention et des modalités différentes de financement. Grâce à cette souplesse, les collectivités peuvent se doter d'outils les plus adaptés aux spécificités des territoires. Les EPL représentent plus de 300 entreprises d'aménagement et une centaine de Sociétés d'Économie Mixtes

---

<sup>220</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Cœur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019

<sup>221</sup> Ibidem

<sup>222</sup> Ibidem

<sup>223</sup> « Epl mode d'emploi ». Fédération des EPL. Consulté le 30 mai 2019. <https://www.lesepl.fr/le-mouvement/epl-mode-demploi/>.

(SEM) de bailleurs sociaux. Récemment créées, les Sociétés d'Economie Mixte à Opération Unique (SEMOP) deviennent de plus en plus répandues. Elles vont participer à la revitalisation des centres villes en mettant en place des opérations d'aménagement qui sont l'aboutissement de la réflexion opérées par les acteurs de la stratégie territoriale. *“Ces opérateurs bien implantés ont acquis de longue date le savoir-faire et l'expérience nécessaires à la conduite de projets complexes”* Elles peuvent se démarquer sur la revitalisation des centre-ville par la requalification d'espaces publics, l'amélioration de l'habitat ancien dégradé, la construction et gestion de logements sociaux, la revitalisation commerciale, l'attractivité touristique et le développement économique, la gestion de services publics locaux et d'infrastructures de réseaux, préservation du patrimoine historique, etc. Ainsi, quasiment toutes les communes sélectionnées dans le dispositif Action Cœur de Ville disposent d'une EPL à proximité. Les entreprises publiques locales sont regroupées au sein d'une fédération depuis 1956 : Fed EPL. Dans ce cadre, elle accompagne les décideurs locaux et propose aux collectivités locales un appui adapté à la création d'EPL. La Fed Epl déploie des actions en direction de ses adhérents concernant le Programme Action Cœur de ville, afin de leur offrir une palette d'expertises et de temps forts destinée à mutualiser

expériences et savoir-faire. Les EPL ne peuvent pas être partenaires des agences d'urbanisme du fait de leur statut mixte, intégrant en partie des partenaires privés.



Les bailleurs sociaux sont également un

acteur incontournable de l'aménagement.

*“Dans les 222 agglomérations « Action cœur de ville », 395 organismes Hlm sont présents et gèrent un patrimoine de 1,6 million de logements. Ces organismes sont également investis dans les 148 projets de rénovation urbaine que conduisent ces collectivités.”*<sup>224</sup>

Les opérateurs HLM sont représentés au niveau national par l'Union Sociale pour l'Habitat. Les HLM doivent être représentées pour accompagner la redynamisation des centre-villes des villes moyennes car ils offrent une plus grande mixité sociale aux territoires. Ainsi, les bailleurs sociaux développent une diversité de programme. *“Ils peuvent acquérir et rénover des patrimoines anciens, monter des opérations mixtes, et conduire des opérations d'aménagement dans tous types de tissus urbains. Ils peuvent proposer du logement locatif, depuis des programmes à bas loyers jusqu'au logement intermédiaire, des logements adaptés pour les personnes âgées, handicapés, des jeunes, à hautes performances énergétiques, de l'habitat participatif etc”*<sup>225</sup>. Au delà, ils peuvent développer ce qu'on appelle l'accession à la propriété à utilité sociale.

---

<sup>224</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide du programme national Action Cœur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019

<sup>225</sup> Ibidem

Finally, the urban planning agencies find themselves “*at the heart of the system*”.<sup>226</sup> They must succeed in articulating with the other economic forces at work (promoters, investors). The agencies have developed a large number of tools with a large observation volet. They also maintain diversified competences. In the same space, all the competences of urban planning can be mobilised, which is interesting for developing a real territorial engineering. In this way, they can be very reactive and respond easily on transversal subjects such as the revitalisation of town centres without having to deal with them.

→ Un nouvel acteur dans les problématiques urbaines : l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires



There is still a lot of questioning around the creation of the National Agency for Territorial Cohesion. It takes time to see its perimeter of intervention and its established missions.

In June 2018 a report was made by the CGET determining the main lines of the role of the future national agency for territorial cohesion. It recommends “*to place the future France-territories agency in a « client approach » in favour of prefects and to allow it to pilot or co-pilot the set of national programmes intended for territorial cohesion.*”<sup>227</sup> It would potentially integrate a number of actors from the territory :

- le CGET
- l'ANRU
- l'ANAH
- l'EPARECA
- l'Agence du numérique
- etc....

It also proposes to rely on certain competences such as ADEME, CEREMA. The urban planning agency is not mentioned among the local actors. On the other hand, it is worth noting that FNAU is already “*in a logic of capitalisation and production at the national scale in line with the State and associations of*

<sup>226</sup> Sperto, Sébastien, directeur d'études du chapitre Projets Urbains de l'Agence d'Urbanisme de Lyon, Entretien du 17 avril 2019.

<sup>227</sup> Fouilleron, Antoine, Jean-François Monteils, Jean-Luc Pissaloux, Didier Supplisson, Frédéric Edel, Véronique Champeil-Desplats, et Stéphanie Hennette-Vauchez. « Chronique de l'administration ». Revue Française d'administration publique N° 167, n°3 (2018): 653-93..

*Collectivités Locales ou d'échange d'expériences avec eux.*"<sup>228</sup> En ce sens, elle propose d'être en appui de la future agence de cohésion des territoires notamment par sa compétence d'observatoire de l'urbain et son fonctionnement en réseau.

Le rapport décrit également le rôle de cette agence nationale comme étant un co-décideur avec l'Etat, notamment sur les subventions accordées (y compris financement Action Coeur de Ville) mais aussi pour ceux de la Banque des Territoires. *"Le rapport propose une mise en place très rapide de l'agence, dès début 2019 ; cependant, le calendrier parlementaire ne semble pas permettre de respecter cet objectif."*<sup>229</sup> Aujourd'hui, il est difficile de savoir quelle sera la place de cet nouvel entité et si sa mise en place se fera au bénéfice d'un positionnement plus important des agences d'urbanisme dans la cohésion des territoires.

---

<sup>228</sup> Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme. « Révéler le potentiel des agglomérations moyennes ». Les Dossiers FNAU, octobre 2017.

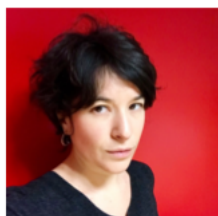
<sup>229</sup> Fouilleron, Antoine, Jean-François Monteils, Jean-Luc Pissaloux, Didier Supplisson, Frédéric Edel, Véronique Champeil-Desplats, et Stéphanie Hennette-Vauchez. « Chronique de l'administration ». Revue française d'administration publique N° 167, n°3 (2018): 653-93.



## 2. Les agences d'urbanisme et la relation privilégiée avec les territoires

→ L'organisation en réseau, une opportunité

Une des forces des agences est de travailler en réseau. Ainsi, la FNAU, fédération nationale des agences d'urbanisme, regroupe 52 organismes sur tout le territoire français (Figure 15). Sa création date d'avril 1980.



Karine Hurel

« C'est une période où, il commençait à y avoir de plus en plus d'agences d'urbanisme en France », décrit Karine Hurel,

directrice de mission « Etudes, réseaux et communication » de la FNAU. La création de la Fédération résulte de la volonté de ses membres.<sup>230</sup> Elle devient alors un lieu d'échanges de compétences à partir de l'inscription locale des agences d'urbanisme.

Les premières agences sont issues d'un contexte post-guerre à partir des années 1960. Cette première vague est déclenchée par une vraie volonté de l'Etat de se doter d'un outil d'aménagement pour

les collectivités. Aujourd'hui, elles représentent des structures qui ont plus de 50 ans avec une stratégie forte identifiée sur le territoire comme pour les grandes métropoles ou Le Havre. Dans les années 2000, une autre vague est portée grâce à la loi Voynet, les agences d'urbanisme sont alors plus petites et sur des territoires hors d'une dynamique métropolitaine. Dans ce cadre, la mise en réseau de ces différentes structures est la raison même de l'existence de la FNAU.

Le terme de réseau a plusieurs significations. Dans le cadre des agences d'urbanisme, il représente la base des interactions et des échanges entre des entités à partir "d'une dimension institutionnelle avérée et reconnue"<sup>231</sup>, qui est la fédération. *Le réseau est bien ancré dans les formes organisationnelles*<sup>232</sup>. Ainsi, on reconnaît aujourd'hui les externalités de la structuration en réseau. En effet, le fait de se regrouper au sein d'un système permet d'accroître ces compétences et d'avoir une couverture plus large sur le territoire. Cela sous-tend une amélioration de l'organisation. Pour les agences d'urbanisme, la mise en réseau

<sup>230</sup> Hurel, Karine, directrice de mission « Etudes, réseaux et communication » de la FNAU. Entretien du 3 mai 2019.

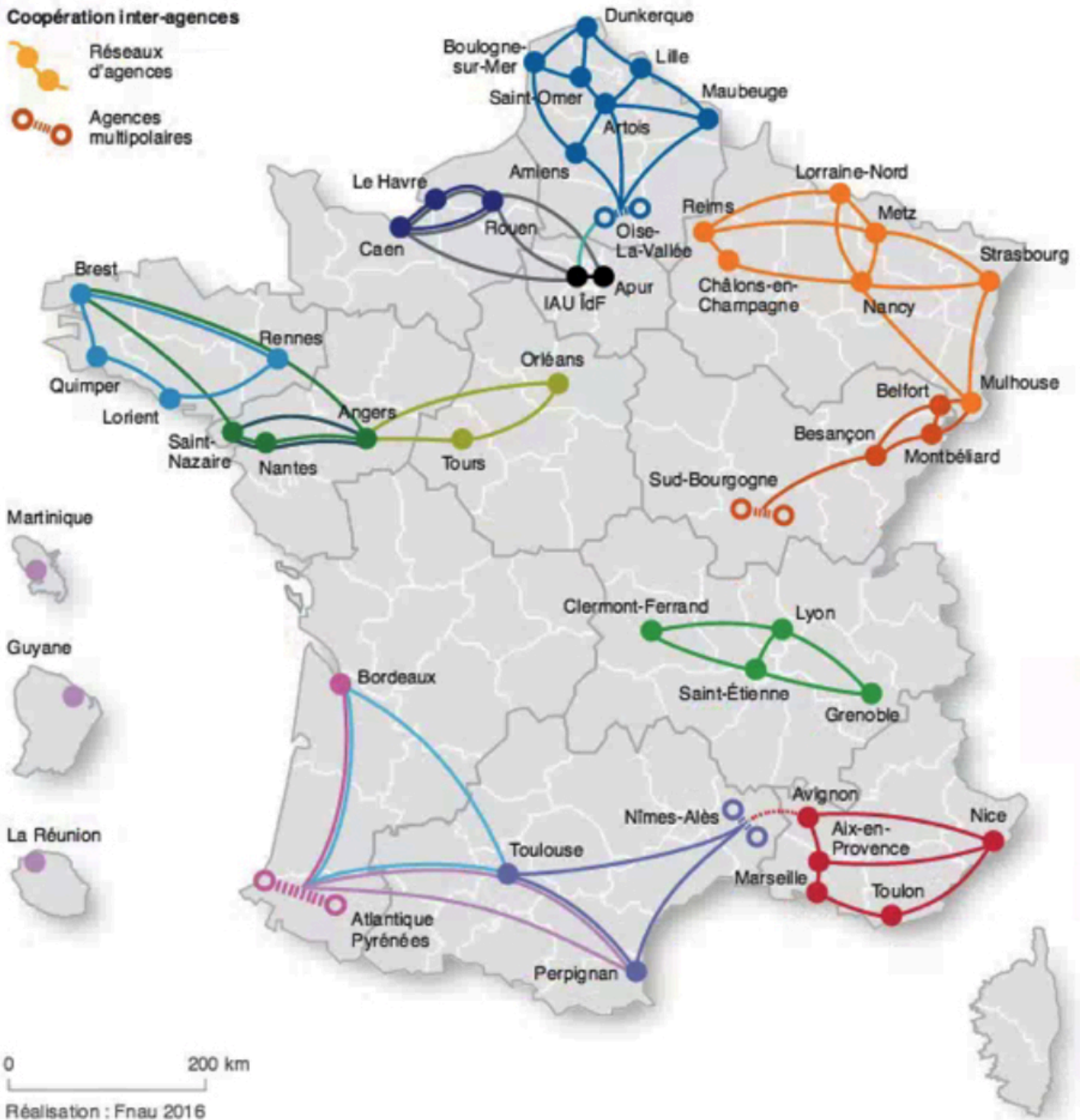
<sup>231</sup> Torre, André. « La figure du réseau: dimensions spatiales et organisationnelles ». *Géographie, Economie, société* Vol. 18, n°4 (1 décembre 2016): 455-69.

<sup>232</sup> Ferrary, Michel, et Yvon Pesqueux. « L'organisation en réseau, Mythes et Réalités ». *La Politique éclatée*, 2004, 7-10.

# Réseaux d'agences d'urbanisme dans les nouvelles régions en 2016

Coopération inter-agences

-  Réseaux d'agences
-  Agences multipolaires



Réseaux d'agences d'urbanisme dans les nouvelles régions en 2016

Figure 15 : Fonctionnement en réseau des agences d'urbanisme, réalisé par la FNAU, 2016

implique un renforcement stratégique sur le territoire. Dans le même temps, le fait de travailler en réseau leur permet d'avoir plus de poids et de légitimité auprès des professionnels de l'aménagement. C'est donc un outil de communication efficace en interne et en externe.

Au fur et à mesure, le périmètre d'action des agences s'élargit au delà des métropoles. Elles *«sont de plus en plus sollicitées par des agglomérations moyennes et périurbaines, qui ont aujourd'hui des besoins croissants d'ingénierie.»*<sup>233</sup> Pour répondre à la demande, les agences vont constituer des réseaux locaux avec les autres établissements techniques publics. Ainsi, elles vont pouvoir offrir *«une ingénierie maillée»* qui réponde aux besoins des territoires. Aussi, les agences les plus récentes sont souvent structurées en réseau et systèmes régionaux comme c'est le cas avec Urba4, le réseau des agences d'urbanisme d'Auvergne Rhône Alpes. Cette collaboration est créée pour répondre aux enjeux métropolitains, régionaux, mais bien au delà, aux enjeux transfrontaliers et européens.

Xavier Laurent témoigne de cette configuration des agences. En tant qu'ancien coordinateur Urba4, son expérience lui a permis de *« bien connaître*



Xavier Laurent

*les acteurs, qui fait quoi, quel est le coeur de métier de chacun et comment traiter avec eux »*<sup>234</sup>.

Cela traitait des questions plus larges que l'économie, son champ d'expertise. Son poste de coordinateur lui a permis de travailler avec *«les bailleurs sociaux, avec l'Insee ou les différents services de la région et de l'Etat au niveau régional.»* L'organisation en réseau permet de comprendre le fonctionnement de ces institutions particulières. Les agences d'urbanisme doivent être en mesure de travailler en réseau auprès de structures potentiellement très différentes, *«il faut être en capacité de faire le grand écart.»*

#### → Un ancrage et une bonne connaissance du système territorial

La spécificité d'une agence d'urbanisme est d'entretenir une relation de proximité avec les territoires partenaires. (Figure 16). *«C'est sa connaissance de ses dynamiques, de son histoire, de sa géographie, de ses acteurs qui la rend singulière»*<sup>235</sup> souligne Sébastien Sperto. Au delà de son enjeu d'intérêt général, elle cherche à comprendre, à décrypter les

<sup>233</sup> Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme. « Révéler le potentiel des agglomérations moyennes ». Les Dossiers FNAU, octobre 2017.

<sup>234</sup> Laurent, Xavier, directeur chef de projet Action Coeur de Ville Entretien du 10 avril 2019.

<sup>235</sup> Sébastien Sperto, directeur d'études du chapitre Projets Urbains de l'Agence d'Urbanisme de Lyon, Entretien du 17 avril 2019.

# Les périmètres des agences d'urbanisme

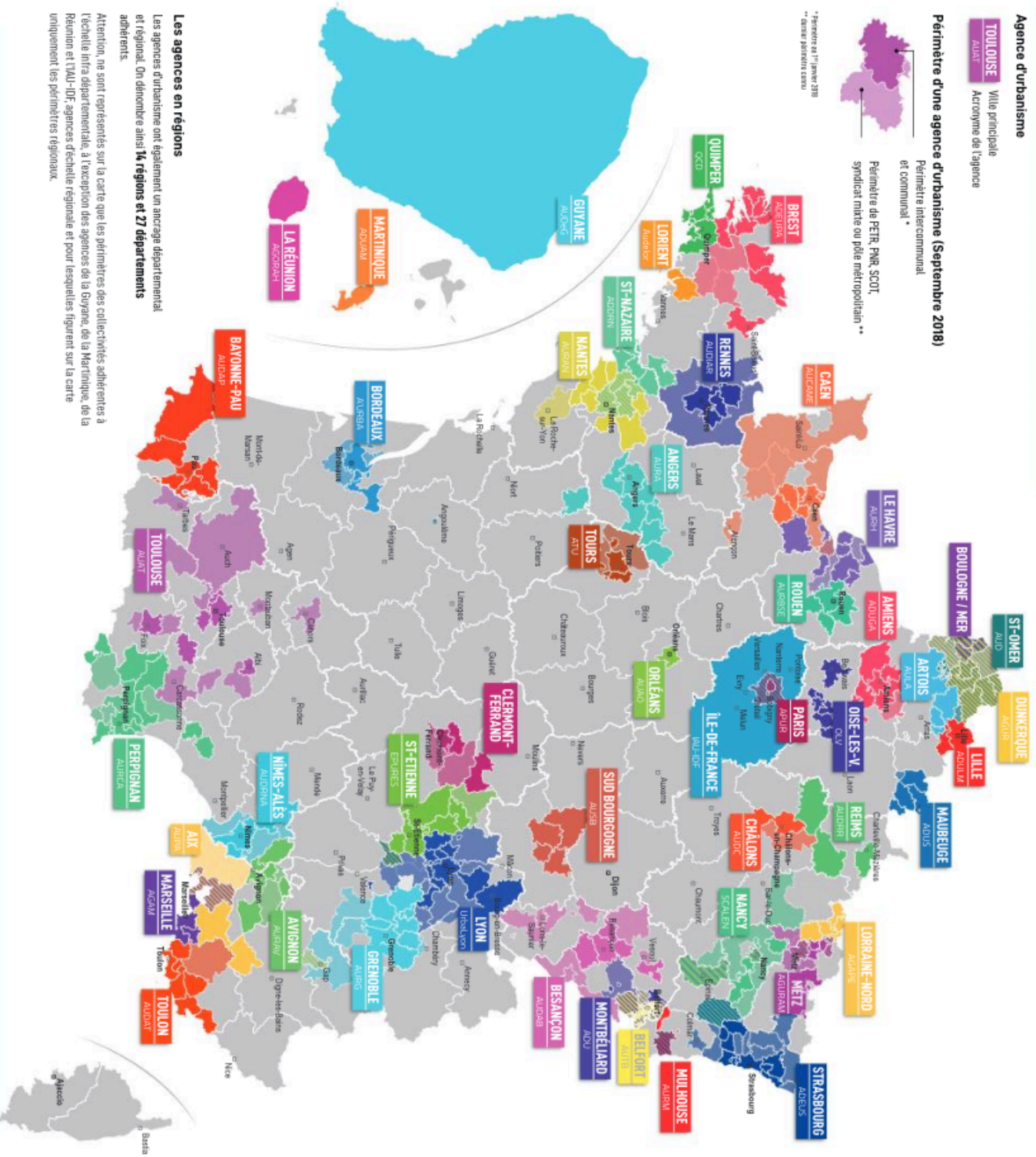
# FONCTIONNEMENT PARTENARIAL ET FORT ANCRAGE TERRITORIAL

## Agence d'urbanisme

**TOULOUSE**  
AULAT Ville principale  
Acronyme de l'agence

**Périmètre d'une agence d'urbanisme (Septembre 2018)**  
Périmètre intercommunal et communal \*  
Périmètre de PETR, PMA, SCOT, syndicat mixte ou pôle métropolitain \*\*

\* Périmètre au 1<sup>er</sup> janvier 2018  
\*\* autres périmètres en cours



## Les agences en régions

Les agences d'urbanisme ont également un ancrage départemental et régional. On dénombre ainsi **14 régions et 27 départements** adhérents.

Attention, ne sont représentés sur la carte que les périmètres des collectivités adhérentes à l'échelle infra-départementale, à l'exception des agences de la Guiane, de la Martinique, de la Réunion et TADU-IDF, agences de échelle régionale et pour lesquelles figurent sur la carte uniquement les périmètres régionaux.

Figure 16 : Carte du fonctionnement partenarial des agences d'urbanisme, réalisé par la FNAU, 2019



caractéristiques d'un territoire. « *Elle prend en considération ses politiques publiques pour savoir comment elles vont atterrir sur le territoire et en assurer la meilleure articulation possible* »<sup>236</sup>

Les agences d'urbanisme composent avec des échelles variées et réfléchissent à leur bonne imbrication. Cela concorde avec la réalisation de documents multi-scalaires dont les agences ont la charge. Elles peuvent intervenir sur des échelles supra-communales grâce à la réalisation de Scot, en collaboration avec le syndicat mixte du Scot. Ce document interroge la densification acceptable pour les pôles de développement compris au sein d'un système régional. Aussi, elles interviennent régulièrement à l'échelle intercommunale avec la réalisation de documents réglementaires généralistes comme le PLUi ou sur des documents thématiques et sectoriels comme le PLH et le PDU. A l'échelle communale, elles réalisent principalement des PLU. Les projets de territoire peuvent être réalisés au niveau communale ou de l'EPCI. Les schémas de référence, documents prospectifs et les plans-guide de hiérarchisation des données sur le territoire sont élaborés sur des centres-villes ou des quartiers étendus. Enfin, les expertises urbaines sont réalisées à l'échelle d'un îlot ou d'un morceau de quartier et s'approchent d'une vision plus opérationnelle et architecturale. Le champ

d'intervention à des échelles diverses est directement lié aux types de partenaires de l'agence dont les territoires de gouvernance sont sur des secteurs de taille très différents : les communes, les EPCI, le département ou l'Etat peuvent ainsi être partenaires. C'est le rôle de la FNAU de positionner l'outil agence d'urbanisme et expliquer leur capacité à développer une vision globale. Cette boîte à outils prend en compte des unités de temps et de lieu variés, ce n'est pas un outil sectoriel. Il est difficile de travailler sur la transversalité des échelles et les agences sont performantes pour passer d'un échelle à l'autre. Quand il y a un raisonnement construit à une grande échelle et puis une autre à une petite échelle, on peut rencontrer des problèmes de cohérence. *“J'ai l'impression qu'il y a des discours à la grande échelle plus facile à tenir car c'est vu de loin sur des données macro, ça ne t'engage pas trop, c'est presque politique. Mais quand tu dois traiter d'un nombre de logement à définir et d'une densité, c'est plus difficile.”*<sup>237</sup> L'intérêt des agences c'est justement cela, savoir passer de l'un à l'autre. *“Les agences peuvent être capable d'être ensemblière de politique publiques et faire le lien entre la stratégie et l'opérationnel. Pour moi, je ne connais pas de meilleurs outils.”*<sup>238</sup> précise Sébastien Sperto.

Ainsi, elles ont leur propre déontologie de travail qui est liée à

---

<sup>236</sup> Ibidem

<sup>237</sup> Ibidem

<sup>238</sup> Ibidem

l'attachement aux territoires. Par exemple, *“quand il y a des changements politiques, globalement on reste sur les territoires. On préfère toujours travailler avec une forte orientation politique qui peut être en conflit avec une politique publique.”*<sup>239</sup> De cette manière, les agences sont avant tout associées à un territoire et non à un parti ou une couleur politique. Le message à faire passer est que les agences ne fonctionnent pas comme des bureaux d'études privés. *“C'est comme si les partenaires ouvraient une branche dans leur organigramme et qu'ils laissent entrer l'agence d'urbanisme pour un temps donné. Cela permet de discuter de manière très ouverte avec eux, on est proche”*<sup>240</sup>. Se mettre à disposition d'une collectivité développe une forme de sérénité. *“C'est exister pour être présent sur ce territoire.”* D'une certaine manière, les bureaux d'études d'architecture et d'urbanisme ont plus de contraintes et ne disposent pas de la même disponibilité que les agences. En libéral, les professionnels défendent leur vision de l'urbanisme en choisissant leurs clients et les projets qu'ils souhaitent mettre en place. En agence d'urbanisme, les agents sont là pour trouver des points d'équilibre entre des politiques et un territoire. *“On ne défend pas des gros projets. Nous on est là pour ramener le sujet au cadre de l'actualité générale, sans être militant mais dire intéressez-vous à d'autres manières de travailler aujourd'hui.”*<sup>241</sup> Leur rôle est de

mettre en garde les collectivités sur les projets d'aménagement qui sont dépassés ou impossibles à reconvertir.

→ **Un acteur ressource pour les villes moyennes dans le cadre du dispositif Coeur de Ville**

Sur les vingt dernières années, les agences d'urbanisme ont été sollicitées de manière croissante par des agglomérations et villes moyennes qui ne disposaient pas d'une ingénierie territoriale efficace sur leur bassin de vie. Ce besoin est d'autant plus fort depuis les lois Grenelle des années 2010 où il fallait répondre aux nouveaux enjeux du développement durable. C'est ainsi que les agences d'urbanisme ont accompagné ces nouveaux territoires pour construire leurs stratégies urbaines. Elles travaillent de manière conjointe avec les collectivités pour établir leurs politiques publiques mais aussi pour les aider à élaborer un projet de territoire et de possibles projets urbains. Cela répond en grande partie aux enjeux du dispositif Action Coeur de Ville. Suivant les missions qui leurs sont données par la loi et le code de l'urbanisme, l'accompagnement des démarches de contractualisation sont au cœur du métier des agences d'urbanisme. L'agence d'urbanisme peut intervenir comme un intermédiaire entre l'Etat, les partenaires et les collectivités qui n'ont pas les mêmes aspirations dans le cadre Coeur de Ville.

---

<sup>239</sup> Ibidem

<sup>240</sup> Ibidem

<sup>241</sup> Ibidem

Elles ont un large spectre de compétences dont les agglomérations moyennes peuvent se saisir dans le cadre de leur revitalisation de centre-ville. Elles sont en mesure de répondre aux enjeux de réciprocité entre territoires. *«Elles accompagnent également les collectivités dans l'ingénierie des démarches de coopération sur les grands territoires (notamment les pôles métropolitains), les contrats de réciprocité et elles contribuent à l'élaboration des SRADDET principalement dans leurs enjeux de territorialisation.»*<sup>242</sup>. Action Coeur de Ville a plein de vertu mais il peut se focaliser un peu trop sur la ville et ne pas prendre assez de hauteur par rapport à une stratégie intercommunale. En outre, elles investissent le champ des approches thématiques tel que l'économie, plus spécifiquement le commerce et les transports.



Ingrid Hautefeuille

I n g r i d  
Hautefeuille,  
directrice  
d'étude de  
l'agence  
d'urbanisme  
R h ô n e  
A v i g n o n

Vaucluse témoigne des atouts des agences d'urbanisme. *«Je trouve que sur le commerce et l'habitat, on est capable de faire*

*des focales différentes en fonction d'une commune, de son centre, du quartier etc.. C'est une plus value qu'on apporte. Puis, c'est aussi le croisement des métiers, la transversalité des approches qui sont nos forces.»*<sup>243</sup> De cette manière, elles contribuent à rendre plus attractifs les territoires. Elles participent à la connaissance des dynamiques économiques sur le territoire en étudiant les relations de proximité et à la grande échelle. Elles appliquent des démarches innovantes comme *«les toiles industrielles ou numériques qui permettent de favoriser les coopérations entre collectivités et entreprises.»*<sup>244</sup> Le soutien à la création des tiers-lieux est aussi une démarche d'accompagnement des agences. D'ailleurs, elles conduisent à la transition numérique des territoires en permettant le déploiement des services et de la sensibilisation au numérique pour les citoyens. Aussi, elles interviennent dans les problématiques commerciales et la relation entre les collectivités, les chambres consulaires et autres professionnels du commerce par la réalisation des SCoT et des PLU et grâce à l'observatoire des dynamiques. Ils concernent *«l'observation des implantations ou de manière fine dans l'occupation des rez-de-chaussée des centres-villes, dans les approches foncières et les projets urbains.»*<sup>245</sup>. Au delà, du commerce et de l'habitat, les

---

<sup>242</sup> Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme. « Révéler le potentiel des agglomérations moyennes ». Les Dossiers FNAU, octobre 2017.

<sup>243</sup> Hautefeuille, Ingrid. Directrice d'étude de l'agence d'urbanisme Rhône Avignon Vaucluse. Entretien du 14 mai 2019.

<sup>244</sup> Ibidem

<sup>245</sup> Ibidem



agences mènent des observatoires sur les déplacements qui pourraient concerner des villes moyennes. Ils peuvent se focaliser sur des sujets en particulier comme *“les études préalables pour la création de lignes de transport, d'aires de covoiturages, de pistes cyclables, l'organisation du stationnement et les aménagements d'espaces publics.”*<sup>246</sup> Pour finir, les agences d'urbanisme ont une approche permettant de faire progresser la réflexion sur un projet territorial en mobilisant plusieurs professionnels de toutes les agences sur des workshop nationaux qu'on appelle les ateliers projets urbain et paysagers.

Le montage du dispositif Action Coeur de Ville semble s'attaquer aux enjeux thématiques, politiques et sectorielles qui touchent la fragilité de ses villes intermédiaires. *“Mais il faut aussi s'assurer sur la transversalité de ses politiques publiques et c'est là où nous, agence d'urbanisme, on se positionne sur le rôle d'ensemblier”*.<sup>247</sup> Leur rôle est donc de rassembler les politiques sectorielles et de les croiser sur un territoire. C'est notamment le rôle du plan-guide, document élaboré et créé par les agences, de faire une cartographie de synthèse des actions portées par le territoire.

*“La question de l'attractivité est clé.”*<sup>248</sup> Pour élaborer un vrai projet, il faut se poser la question de pourquoi les gens ne viennent plus, que ce soit les habitants ou les investisseurs. Les agences vont contribuer à la revitalisation des centres-villes en aidant les communes à se saisir de leur destin. Elles proposent un plan stratégique et de toujours réfléchir sur la question des gisements fonciers. Par exemple, les villes moyennes sont en partie industrielles, donc il y a une vraie complexité sur la reconversion de ses friches. L'agence d'urbanisme de Lyon a interrogé les opérateurs immobiliers pouvant intervenir sur la ville de Tarare. *“ Nous, on veut bien étudier... Mais il faut qu'il y ait un minimum !”* <sup>249</sup> Effectivement, s'il y a un début d'histoire, une vision stratégique avec des objectifs précis et une permanence de la vision politique, les investisseurs peuvent décider de s'implanter sur le territoire. *“Il faut que la collectivité porte une vision et une hiérarchie des actions. Toutes ces démarches doivent porter une question d'attractivité.”*<sup>250</sup>

Les agences sont des structures d'intérêt public, partagées et associatives. Elles fonctionnent autour d'un socle commun qui peut être partagé entre les différents partenaires. Les méthodes, les études, les expériences peuvent être

---

<sup>246</sup> Ibidem

<sup>247</sup> Ibidem

<sup>248</sup> Ibidem

<sup>249</sup> Réponse d'un promoteur immobilier à Sébastien Sperto

<sup>250</sup> Ibidem

transmises d'une ville à l'autre. Selon l'avis de Christel Griffoul, directrice d'étude de l'agence d'urbanisme et de



Christel Griffoul

développement de Clermont Métropole :  
“*L'avenir des villes moyennes passe par la mise en réseaux.*”

*Entre les exigences*

*légales et les demandes de l'Etat sur la complexité des différents documents stratégiques ou de communication et les territoires avec leur capacité à faire, il y a un gouffre.*”<sup>251</sup> Leur capacité technique et financière étant limitée, il faut qu'elle développe leur ingénierie par d'autres biais notamment en améliorant le dialogue entre intercommunalités et schémas de cohérence territoriale (Scot) voisins qui connaissent les mêmes problématiques et de défendre leurs intérêts face à la pression de la métropolisation. En cela, les agences d'urbanisme sont un outil à privilégier pour que les villes moyennes intégrées au périmètre d'une agence puissent bénéficier de retours d'expériences enrichissants.

---

<sup>251</sup> Griffoul, Christel. Directrice d'étude de l'agence d'urbanisme et de développement de Clermont Métropole, entretien du 10 avril 2019.

### 3. Une tactique mise en place dans le cadre Action Coeur de Ville

#### → Le rôle de la FNAU dans les stratégies et le positionnement des agences

La FNAU a des bureaux politiques réguliers qui organisent des débats autour d'une thématique urbaine. Ils réunissent trois fois par an des élus qui composent le bureau. C'est dans ce cadre en 2017, que la FNAU décide de se saisir des questions de problématiques des agglomérations moyennes. *“On sentait que la CGET, Action Logement et l'Anah commençait à réfléchir au sujet des villes moyennes.”*<sup>252</sup> La création récente du CGET, renforce l'intérêt pour les enjeux territoriaux de cohésion et d'égalité. A terme, la FNAU a imaginé que ce sujet permettrait potentiellement d'avoir des financements pour les collectivités et donc déclencher de l'étude urbaine. *“Les agences d'urbanisme étaient plutôt sur des territoires stratégiques comme Lyon, Paris puis ensuite territoires beaucoup plus petits. Et plus souvent sur ces territoires. C'était une manière de pouvoir raconter leur histoire et de pouvoir les positionner.”*<sup>253</sup> Les questions territoriales ne concernent pas que les villes aux densités importantes mais doivent se réfléchir sur des territoires plus larges. *“Ce n'est pas la première fois que les agences se questionnent sur ce sujet là mais là il y avait une visibilité politique. Le bureau a proposé que ce soit mise à l'ordre de*

*l'agenda.”* La FNAU parmi plusieurs organismes, a alimenté la réflexion aux prémises de la politique sur les villes moyennes en participant au groupe miroir et en rédigeant l'ouvrage « Révéler le potentiel des agglomérations moyennes ». en 2017.

Au moment du lancement du dispositif Action Coeur de Ville, la FNAU a été associée aux réflexions. Plusieurs acteurs du territoire ont cherché à se positionner. Cela demande toutefois une vigilance sur ce nouveau programme. *“Cette politique est très bien pour des territoires qui ont des difficultés. Pour autant, il ne faut pas penser que l'habitat, le logement mais aussi les espaces publics, travailler à une approche plus intercommunale, voire le grand territoire. Dans ce cadre, les agences d'urbanisme ont toutes leur place.”* La FNAU fait des publications pour renseigner les agences sur les nouveaux enjeux mais aussi en étant présent dans les cabinets ministériels, en essayant d'alerter sur les éventuelles difficultés, comme c'est le cas pour Action Coeur de Ville. La FNAU intervient régulièrement sur le dispositif mais sans s'imposer. *“On n'est pas les financeurs, on fait ce qu'on peut pour intervenir, soit en accompagnement les agences soit quand il y a des auditions, soit pour répondre à*

<sup>252</sup> Hurel, Karine, directrice de mission « Etudes, réseaux et communication » de la FNAU. Entretien du 3 mai 2019.

<sup>253</sup> Ibidem

*un questionnaire. Dans ce cadre, on a essayé de collecter répertorier les différences et les difficultés de chacune des agences et en discuter avec nos interlocuteurs nationaux.”*

La FNAU se positionne comme un des acteurs car cela fait longtemps qu'elle travaille sur la réalité des centres-bourgs et des centres-villes. Dans le cadre de l'élaboration des documents réglementaires, la FNAU est déjà mobilisé sur cette question-là, au même titre que les CAUE, les Parcs et les départements. *“Ce qui fait la différence c'est la maille de la ville moyenne. Les problématiques des villes moyennes sont intéressantes sur cette maille intermédiaire qui sont nourris par la recherche de la Fédération nationale, par tout un tas de préoccupations qui convergent.”*<sup>254</sup> Il y a des échelles sur lesquels la FNAU intervient moins. Mais sur les villes moyennes, la présence est plus légitime.

→ **Le positionnement des agences : “L'effet cliquet de l'Etat” ou l'histoire personnelle des agences**

L'Etat est à l'initiative et pilote le dispositif. Si l'Etat ne positionne pas les agences d'urbanisme, il est plus difficile pour les agences de se positionner par elles-mêmes. *“L'Etat reste l'Etat. Quand l'Etat dit à une collectivité d'utiliser un outil en particulier les communes ont tout intérêt à accepter car elles savent qu'elles pourront négocier derrière, elles utilisent alors l'outil mis à leur disposition.”*<sup>255</sup>

---

<sup>254</sup> Ibidem

<sup>255</sup> Sébastien Sperto, directeur d'études du chapitre Projets Urbains de l'Agence d'Urbanisme de Lyon, Entretien du 17 avril 2019.

Enfin, c'est plutôt l'histoire d'une agence, comme c'est le cas pour l'agence d'urbanisme de Lyon, qui fait qu'elle est naturellement identifiée ou alors on revient la chercher, car elle a déjà été connue une expérience avec une collectivité en particulier. Sur les 5 communes lauréates Action Coeur de Ville comprises dans l'aire métropolitaine lyonnaise, seules trois communes (Tarare, Bourgoin-Jaillieu et Romans-sur-Isère) sont adhérentes à l'agence d'urbanisme de Lyon. Elles révèlent différentes situations. Tout d'abord, l'agence d'urbanisme de Lyon étudie depuis longtemps le centre-ville élargi de Tarare. En 2015, elle réalise le plan-guide, un document cartographique et transversale hiérarchisant les actions et visant à revitaliser le centre-ville. Elle a aussi réalisé une étude des gisements fonciers pour la collectivité avec l'aide d'EPORA, établissement public foncier d'Etat sur la région Auvergne-Rhône-Alpes. Aujourd'hui, elle est sollicitée par la ville de Tarare pour mettre à jour son plan-guide servant de base de réflexion, de diagnostic et de plan d'action au comité local Coeur de Ville de Tarare. Bourgoin-Jaillieu n'a pas fait appel directement à l'agence d'urbanisme pour participer à la démarche Coeur de Ville. Pourtant, elle avait accompagné la collectivité sur la modification de son PLU, réalisé un plan-guide et différentes expertises flash sur le territoire communal. Bourgoin-Jaillieu a fait un appel d'offres pour la réalisation du

diagnostic. Espelia, bureau d'études privé y a répondu en intégrant l'agence d'urbanisme dans le groupement. Les agences d'urbanisme n'ont pas la possibilité de répondre directement à un appel d'offre. Finalement, un autre groupement a été retenu pour la réalisation du dossier. L'agence d'urbanisme sera quand même sollicitée pour mettre en place une commission préalable à l'instruction des permis de construire, même si elle n'est pas un acteur majeur sur ce territoire. Aussi, la ville de Romans-sur-Isère fait régulièrement appel à l'agence pour des problématiques de revitalisation de son centre. Mais elle travaille surtout avec un bureau d'études Lestoux Associés, pour la réalisation d'un diagnostic et une analyse plus poussée. Les deux autres communes, Vienne et Annonay ne sont pas partenaires de l'agence mais leur intercommunalité respective, Vienne Condrieu Agglo et Annonay Rhône Agglo sont membres. Ayant réalisé deux documents à l'échelle de territoire, un chapitre commun aux documents règlementaires (PLH, PDU et PCAET) pour l'un et le PLU intercommunale pour l'autre, les relations et les collaborations sont pourtant différentes. C'est d'ailleurs, la première fois que l'agence d'urbanisme de Lyon réalise un PLUi hors métropole. Pour Annonay, le modèle économique particulier des agences a été une difficulté rencontrée

pour la bonne collaboration avec les collectivités lors de l'élaboration du PLUi. Après une longue période de remise en cause du financement du document, la réalisation du document a pris du retard. Le début d'une relation avec la ville d'Annonay semble difficile dans ces conditions. Enfin, après de bons retours sur la réalisation du chapitre commun par l'intercommunalité, l'agence a été sollicitée par la ville de Vienne pour travailler sur la réalisation d'un mini plan-guide. L'agence a montré en quoi un plan-guide est intéressant. Il permet de *"raconter une histoire à des éventuels porteurs de projet sur le territoire. C'est l'outil de la collectivité vers l'externe et l'interne et entre services."*<sup>256</sup> C'est le commencement de la collaboration entre la ville de Vienne et l'agence, il est difficile de savoir si à terme, l'agence réalisera d'autres études ou si la ville de Vienne deviendra partenaire.

*"C'est la première fois que l'Etat nous donne une contribution pour un programme global d'agence."*<sup>257</sup> L'agence d'urbanisme et de développement de Clermont Métropole exerce des missions à la demande de la Dreal ou du réseau des 4 agences d'Auvergne Rhône Alpes mais rarement à la demande directe de l'Etat. En effet, en juillet 2018, la DDT Puy de Dôme, également adhérente de l'agence a missionné l'agence pour

---

<sup>256</sup> Sébastien Sperto, directeur d'études du chapitre Projets Urbains de l'Agence d'Urbanisme de Lyon, Entretien du 17 avril 2019.

<sup>257</sup> Griffoul, Christel. Directrice d'étude de l'agence d'urbanisme et de développement de Clermont Métropole, entretien du 10 avril 2019.

l'accompagnement des 3 villes lauréates Action Coeur de Ville du Puy de Dôme. L'Etat local s'est rendu compte que les 3 communes lauréates ont surtout une liste d'action pour la revitalisation de leurs centres-villes mais pas de stratégie. Ils leur manquent le cadre. L'Etat a relevé un vrai problème et une faible prise de conscience des élus locaux. Faire intervenir les agences étaient une occasion d'accélérer la stratégie. *“Et l'Etat a dû se dire que les agences d'urbanisme sauront faire, aider les collectivités à monter en stratégie et les provoquer dans leurs retranchements. il y a sûrement des contradictions et des impensés sur des thématiques non investies par les élus.”*<sup>258</sup> En faisant appel aux les collectivités locales au début de la phase d'initialisation Action Coeur de Ville, l'Etat offre un *“petit coup de pouce”*<sup>259</sup> aux élus pour monter en compétence stratégique. Ainsi, quatre communes sont concernées par Action Coeur de Ville sur l'aire d'influence de l'agence d'urbanisme de Clermont Métropole. Elles ont toute bénéficier d'un appui de l'agence sur la définition du périmètre de l'ORT Deux villes sont membres de l'agence. Il s'agit de Rioms et Vichy. Sur la première, le travail est plus conséquent *“On est dans la production de leur phase d'initialisation main dans la main avec le chef de projet. On est en appui assez fort sur l'ensemble de la démarche et notamment pour l'émergence des enjeux urbains, l'approche global et sectoriel et la*

*hiérarchisation du plan d'action.”*<sup>260</sup> L'agence a aussi été sollicité pour faire de la préprogrammation sur deux sites pénitentiaires et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage d'une étude de faisabilité et pour préparer le cahier des charges. Pour Vichy, l'agence a été seulement missionnée pour le diagnostic. Les deux autres communes, Issoire et Thiers ont pu bénéficier des compétences des agences mais avec une durée moindre de jours dédiés. Si toutefois, elles souhaitent plus, il faudra qu'elles deviennent partenaires. Pour Issoire, l'approche est plus porter sur l'habitat car la commune ne dispose pas d'OPH et que leur OPAH n'est pas encore lancé. Il a fallu *“monter un dossier avec les promoteurs investisseur pour définir ce que sont les cibles et que sont les producteurs quelle sont les produits on continue à faire avec eux.”*<sup>261</sup> La dernière commune n'a pas sollicité l'agence suite à la définition de l'ORT. En effet, *“ils n'ont pas pu recruter de chef de projet notamment en termes de moyens financiers. En compensation la Banque des territoires leur paye un prestataire Artelia, qui est un regroupement de bureau d'étude qui suit un certain nombre de villes qui n'ont pas recruter de chef de projet sur un nombre limité de jours de mission soit 42 jours pour du management de projet puis 42 jours pour des expertises flash. Il n'est pas utile de tout cloner en intervenant également.”*<sup>262</sup>

---

<sup>258</sup> Ibidem

<sup>259</sup> Ibidem

<sup>260</sup> Ibidem

<sup>261</sup> Ibidem

<sup>262</sup> Ibidem

Dans le cadre de l'expérience des agences d'urbanisme de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, c'est le Secrétaire Général pour les affaires régionales qui les a mobilisé. *“Le Cerema est aussi dans la boucle mais le SGAR il a identifié les agences par rapport à nos connaissances des acteurs locaux et des compétences sur l'urbanisme, ça lui a paru assez évident qu'on soit les bons partenaires.”*

<sup>263</sup> Les agences de la région PACA travaillaient déjà depuis 5 ans avec la région. Il y a une convention et un contrat sous forme de marché public entre les deux entités. Le SGAR connaissait donc le réseau des agences de la région PACA grâce à leurs productions auprès de la Région. *“Dans notre territoire, ce sont les départements qui sont plus absents.”*<sup>264</sup> L'agence d'urbanisme n'a pas engagé une vraie approche opérationnelle avec les différentes communes sélectionnées Action Coeur de Ville. Pour le moment, elle agit seulement sur l'animation au sein du réseau des agences. Pour Avignon seule ville partenaire, l'agence a accompagné pour le PLU sur la phase diagnostic mais elle n'a pas été sollicité pour Action Coeur de Ville. De la même manière pour la ville de Carpentras, à la différence que c'est l'agglomération qui est partenaire. L'agence a surtout oeuvré pour de la planification. Pour Cavaillon, il n'y a pas eu d'accompagnement et la ville n'est pas

partenaire de l'agence. Cependant, elle pourrait être mobilisée pour Tarascon et Arles situé dans les Bouches du Rhône. Elles sont toutes les deux membres de l'agence d'urbanisme du Pays d'Aix. *“On intervient en binôme dans le cadre du réseau car on a des liens très fonctionnelles avec les Bouches du Rhône. On anime un interscot dont le pays d'Arles fait parti.”*<sup>265</sup>

A partir de ces trois exemples, on constate que les services de l'Etat ne mobilisent pas toujours les agences d'urbanisme. Mais quand c'est le cas, cela offre une réelle opportunité aux agences de se positionner dans le cadre Action Coeur de Ville. Les acteurs les plus actifs peuvent être les services départementaux ou les services régionaux. Si l'Etat n'est pas présent, les agences peuvent toutefois être mobilisées par leurs adhérents en fonction de l'expérience qu'elles ont du territoire. Si elles ne sont pas partenaires, elles peuvent avoir eu écho par bouche à oreille des caractéristiques et des compétences des agences d'urbanisme.

→ **Faire de la pédagogie auprès des élus**

*“Notre rôle est aussi de faire de la pédagogie sur ce que sont les agences d'urbanisme, de leur mode de financement*

---

<sup>263</sup> Griffoul, Christel. Directrice d'étude de l'agence d'urbanisme et de développement de Clermont Métropole, entretien du 10 avril 2019.

<sup>264</sup> Ibidem

<sup>265</sup> Ibidem



*et on va essayer de décrypter tout ça et d'alerter les différents partenaires.*"<sup>266</sup> Il est vrai que les agences d'urbanisme sont des structures méconnues, il est donc essentiel pour elles et la FNAU de faire de la pédagogie et de les présenter comme des acteurs potentiels pouvant intervenir sur les problématiques d'un territoire. *"La question du rapport au politique est une autre question centrale, tout comme celle d'une division du travail entre le technique et le politique. L'ensemble des agences s'est particulièrement préoccupé de pédagogie à l'égard des élus"*<sup>267</sup>.

Historiquement, les CAUE exercent des missions de conseil et de proximité sur des territoires ayant peu de moyens car ce sont les seules structures d'ingénierie présent sur tous les territoires. Quand une agence d'urbanisme est présente, le CAUE exerce plutôt des missions de conseil en architecture. Il y a un intérêt politique pour la gouvernance des métropoles à être présente sur des territoires plus vastes. Les agences sont historiquement créées à partir de grandes métropoles et très souvent les territoires ruraux et villes moyennes ne connaissent pas toujours cette structure parapublique. Les élus

peuvent être réticents à l'idée de travailler avec une agence d'urbanisme rattachée historiquement à un territoire dont les problématiques et la gouvernance sont différentes. C'est ainsi que les CAUE ont servi de soupape pour des élus qui ne voulaient pas passer par une structure inféodée à une grande métropole. Pourtant le CAUE ne fournit pas le même niveau de prestation de l'agence d'urbanisme car ce ne sont pas les mêmes missions. *"Il faut du temps pour les gens se fassent à l'idée qu'une agence d'urbanisme, elle a une forme de liberté."*<sup>268</sup> Les agences d'urbanisme semblent aujourd'hui en effet *"contribuer à construire le récit d'agglomérations réconciliées, où tous les intérêts seraient conciliables."*<sup>269</sup>

Il y a donc des degrés différents de connaissance des agences d'urbanisme. Dans le cadre Action Coeur de Ville, l'agence d'urbanisme Rhône Avignon Vaucluse, trois collectivités sont sélectionnées avec un premier contact assez différent. *"Avignon, la relation est évidente, c'est un membre fondateur de l'agence, on a élaboré leur PLU. De fait, on a pu apporter pas mal d'éléments assez vite sur la revitalisation du centre-ville, ça*

---

<sup>266</sup> Hurel, Karine, directrice de mission « Etudes, réseaux et communication » de la FNAU Entretien du 3 mai 2019.

<sup>267</sup> Prévot, Maryvonne, Gilles Bentayou, Olivier Chatelan, Fabien Desage, Sébastien Gardon, Rachel Linossier, Marie-Clotilde Meillerand, et Eric Verdeil. « Les agences d'urbanisme en France. Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet ». *Métropoles*, n°3

<sup>268</sup> Sperto, Sébastien, directeur d'études du chapitre Projets Urbains de l'Agence d'Urbanisme de Lyon, Entretien du 17 avril 2019.

<sup>269</sup> Prévot, Maryvonne, Gilles Bentayou, Olivier Chatelan, Fabien Desage, Sébastien Gardon, Rachel Linossier, Marie-Clotilde Meillerand, et Eric Verdeil. « Les agences d'urbanisme en France. Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet ». *Métropoles*, n°3

permet de gagner du temps. Carpentras c'est l'intermédiaire. L'agglomération (COM) est partenaire de l'agence où l'on a travaillé sur les périmètres de scot et d'Interscot."<sup>270</sup> L'agglomération connaissait l'agence d'urbanisme mais elle avait très peu travaillé avec la ville de Carpentras. Pourtant, "elle a été très bien perçue"<sup>271</sup> notamment par le fait de mutualiser les attentes des élus et faire remonter leurs déceptions auprès de l'Etat. Enfin, à Cavaillon "C'était un premier contact, et les élus étaient assez partant pour faire parti du réseau. Elles ne connaissait pas du tout l'outil et le coeur de métier." Dans certains contextes, "On ressent une méfiance vis à vis des agences"<sup>272</sup>, souligne Ingrid Hautefeuille, directrice d'étude de l'agence d'urbanisme d'Avignon notamment quand ce sont les services de l'Etat qui imposent aux collectivités de collaborer avec les agences. L'exemple de la collaboration du Parc Naturel Régional et de l'agence d'urbanisme sur la réalisation de charte où la Région imposait d'utiliser l'ingénierie des agences pour le diagnostic et l'ingénierie. "Finalement c'est très positif. Ils sont très contents du travail. Mais cela peut nous

poser des difficultés selon comment notre sommes présentés. »<sup>273</sup>

"Au début, on était très mal perçu par les collectivités. On était imposé par les services de l'Etat. Certains services ne connaissait pas les agences d'urbanisme. Ils se sont dit qu'est-ce que vous allez nous imposer, non on a pas besoin de vous. Je vois pas vraiment ce que vous savez faire et puis une agence d'urbanisme c'est quoi ?"<sup>274</sup> L'agence d'urbanisme de Clermont a dû faire un travail de pédagogie sur la réalité des agences, leur intérêt et leur montrer que leurs missions ne sont pas opérationnelles. "Ils pensaient qu'on allait leur faire des coupes sur des immeubles à réhabiliter, on leur dit qu'on en n'est pas encore là".<sup>275</sup> Il y a aussi eu un travail d'écoute pour savoir où ils en étaient dans leurs stratégies "et ce que l'on pouvait leur proposer pour les faire entrer un peu plus loin un peu plus en stratégie, en méthode, en gouvernance, un peu plus en capacité de répondre à la demande Action Coeur de Ville"<sup>276</sup>.

→ Des degrés d'implication variés des agences d'urbanisme au sein du dispositif Action Coeur de Ville

---

<sup>270</sup> Hautefeuille, Ingrid. Directrice d'étude de l'agence d'urbanisme Rhône Avignon Vaucluse. Entretien du 14 mai 2019.

<sup>271</sup> Ibidem

<sup>272</sup> Ibidem

<sup>273</sup> Ibidem

<sup>274</sup> Griffoul, Christel. Directrice d'étude de l'agence d'urbanisme et de développement de Clermont Métropole, entretien du 10 avril 2019.

<sup>275</sup> Ibidem

<sup>276</sup> Ibidem

“*Cette question touche à des questions politiques et stratégiques. Actuellement, la FNAU mène une enquête auprès des agences d’urbanisme sur leur implication.*”<sup>277</sup> Le rapport de l’enquête étant en cours de réalisation, certaines données ne peuvent pas être divulguées. La FNAU décidera de le diffuser au moment souhaité. Le fait que la note ne soit pas encore diffusée et que le dispositif soit particulièrement récent, il est difficile d’avoir une vision d’ensemble. “*Ce sont des choix stratégiques, politiques qui sont en train de se mettre en place maintenant.*”<sup>278</sup> On peut toutefois noter qu’il y a des positionnements différents, pas forcément une vision stratégique différente. Les agences ne se positionnent pas de la même manière car le jeu d’acteur est différent et que certaines sont sur des territoires qui ont plus de difficultés que d’autres. “*Elles ne sont pas excessivement nombreuses à avoir été mobilisées par les chefs de projets Coeur de ville et en même temps une vingtaine d’agences sont activement dans le dispositif.*”<sup>279</sup>

Finalement, elles sont toutes impliquées de manière différente. Selon, Karine Hurel quelques unes sont plus impliquées que d’autres. Aujourd’hui, l’agence d’urbanisme

Oise-les-Vallées s’investit car il y a beaucoup de villes moyennes sur l’aire d’influence de l’agence. Ces villes bénéficient d’un accompagnement et de l’animation dans le protocole « Gare Coeur d’Agglo » visant à faire émerger un projet urbain fort autour de la gare de Creil. L’agence d’urbanisme de la région de Saint Nazaire est notamment à la recherche d’un chef de projet Action Coeur de Ville, la ville-centre étant lauréate du dispositif. Ensuite, les quatre agences de PACA sont mises en réseau pour l’animation des chef de projet Coeur de Ville. Et enfin, les agences d’outre mer sont présentes avec de vrais problématiques de logements en Guyane, Martinique, Guadeloupe, La Réunion et Mayotte.

Au travers de tous les entretiens passés, on peut définir aussi des degrés très différents d’implication des agences au niveau régional. Ingrid Hautefeuille trouve la présence des agences pertinentes “*On peut apporter de nombreuses compétences. Nous en retour on voit tous les rouages et des questions très concrètes qu’on ne voit pas forcément quand on est en train de réaliser un Scot ou un PLU même à l’échelle d’un projet urbain, même quand on est dans une étude pré-opérationnel. C’est donnant donnant. Je pense qu’on a toute notre place dans le projet coeur de ville.*”<sup>280</sup>

---

<sup>277</sup> Hurel, Karine, directrice de mission « Etudes, réseaux et communication » de la FNAU Entretien du 3 mai 2019.

<sup>278</sup> Ibidem

<sup>279</sup> Ibidem

<sup>280</sup> Hautefeuille, Ingrid. Directrice d’étude de l’agence d’urbanisme Rhône Avignon Vaucluse. Entretien du 14 mai 2019.

Au début, l'agence d'urbanisme de Rhône Avignon Vaucluse a mis en place "une charte d'urbanisme commerciale qui a fait parler d'elle notamment avec le fameux moratoire mise en place par Avignon".<sup>281</sup> A l'échelle du Scot, il y a eu de grands débats et déjà un questionnement sur l'urbanisme commercial. Ensuite le dispositif Action Coeur de Ville a été proposé à l'échelle nationale et Avignon c'est présenté comme candidat. "Nous on avait le mouvement du Scot qui a fait vraiment écho et Coeur de ville est arrivé dans la foulée." De plus, "c'était une volonté de notre directeur et nous avons pris le relai."<sup>282</sup> L'agence d'urbanisme de Clermont Métropole est activement impliquée sur les quatres communes Coeur de ville de son périmètre. Mais des degrés d'implication très différentes selon si les villes sont partenaires ou non. Aussi, l'agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise s'implique pas à pas en fonction des demandes des partenaires. « Il y a une impulsion à travailler avec le réseau Urba ».

→ Des méthodologies particulières : du plan-guide aux cartes d'intensité urbaine

"On ne peut pas tout faire !"<sup>283</sup> Une des approches de la ville de Tarare est de

développer une stratégie de redynamisation sur le temps long. « Ce qui est important, c'est la continuité dans le temps ». Ainsi, la priorisation des actions est adaptée pour préparer les actions à venir, identifier les porteurs de projet potentiels et les financements et optimiser les besoins sur toute la durée du projet. C'est ainsi que l'agence d'urbanisme de Lyon a mis en place une démarche de plan-guide pour la ville Tarare (Figure 17). Cette méthode vise à accompagner et phaser la revitalisation du centre-ville. L'objectif est de "Se doter d'un outil stratégique pour la collectivité, couplant une vision d'ensemble dans le temps et dans l'espace (horizon long terme et doubles échelles ville/centre) et une déclinaison sur plusieurs thématiques, phasées dans le temps selon les actions à mettre en œuvre."<sup>284</sup> Cette démarche a été mis en place par l'agence d'urbanisme de Lyon et réalisée pour les villes de Tarare et Bourgoin-Jaillieu, le plan-guide est un support d'étude permettant à la collectivité de se doter d'une stratégie globale sur le temps long, en intégrant le phasage des possibles réalisations. Ce document transversal réunit un diagnostic multithématique, "dont les thèmes sont à définir avec la collectivité selon ses priorités (espaces publics/paysage, équipements/activités économiques, circulations/stationnements, logements)"<sup>285</sup>

---

<sup>281</sup> Ibidem

<sup>282</sup> Ibidem

<sup>283</sup> Agence d'urbanisme de Lyon. « Revitalisation des centres - Action Coeur de Ville et Centre-bourgs en Auvergne Rhône Alpes ». Maquette retour séminaire. Préfecture de Lyon: Urba4, 2 avril 2019

<sup>284</sup> Ibidem

<sup>285</sup> Ibidem





et un programme d'actions territorialisé et phasé dans le temps avec deux temporalités de mise à 10 ans et au delà en oeuvre. Après avoir accompagné la ville sur l'élaboration de son PLU, ce nouvel outil articule une vision d'ensemble du territoire à un phasage des actions selon 2 temporalités de mise en œuvre : à 10 ans et au-delà. "Les enjeux de ce plan guide sont d'articuler les échelles, identifier l'ensemble des actions à mettre en place et phaser les opportunités des projets selon les priorités fixées par la ville de Tarare."

En général, le meilleur scénario d'articulation est de faire un projet de territoire, puis un plan guide et enfin réaliser le PLU d'une commune. D'abord, le projet de territoire permet de réfléchir aux enjeux et à la stratégie de la commune. Quand il y a besoin d'agir rapidement, le plan-guide s'avère être une solution pratique car il permet "d'avoir un guide à long terme. Le PLU à côté est le bras armé opérationnel de ce projet de territoire. Tout ça est itératif, échange l'un avec l'autre. Si tu fais un plan guide avec plan d'action tu révèles des territoire avec un potentiel de développement important, tu sais que ces territoires vont faire venir des orientations d'aménagement va faire modifier ton PLU."<sup>286</sup> Aujourd'hui, c'est surtout l'urbanisme de projet et négocié qui prime. Il n'est pas

évident de stabiliser un PLU notamment au niveau des Orientations d'Aménagement et de Programmation. "Quand tu négocies avec les opérateurs les architectes et que tu n'arrives pas à atteindre un niveau de projet que tu attends, tu ne libères pas le PLU. Ta seule arme est le PLU."<sup>287</sup>

L'agence d'urbanisme de Clermont Métropole a mis en place "un outil de dialogue pour définir le périmètre de centre-ville le plus adapté." (Figure 18) Il a été utilisé sur les communes sélectionnées par le dispositif Action Cœur de Ville du pôle métropolitain de Clermont soit Issoire, Thiers, Vichy et Riom. C'est donc un outil reproductible à différents contextes territoriaux. "L'objectif est de disposer d'un outil d'aide à la décision pour déterminer le périmètre ORT le plus juste et pour flécher les actions à financer dans le cadre du programme Action Cœur de Ville. C'est un travail itératif mené avec les partenaires pour partager les enjeux et le périmètre du centre-ville."<sup>288</sup> Le principe est l'utilisation de cartes thématiques définissant une intensité urbaine.

Elles prennent en compte différents éléments croisés permettant d'identifier localement le centre ville. Ainsi, l'âge du parc, la morphologie, les données sur le commerce et les fonctions de centralité permettent de créer des cartes délimitant

---

<sup>286</sup> Sperto, Sébastien, directeur d'études du chapitre Projets Urbains de l'Agence d'Urbanisme de Lyon, Entretien du 17 avril 2019.

<sup>287</sup> Ibidem

<sup>288</sup> Griffoul, Christel. Directrice d'étude de l'agence d'urbanisme et de développement de Clermont Métropole, entretien du 10 avril 2019.



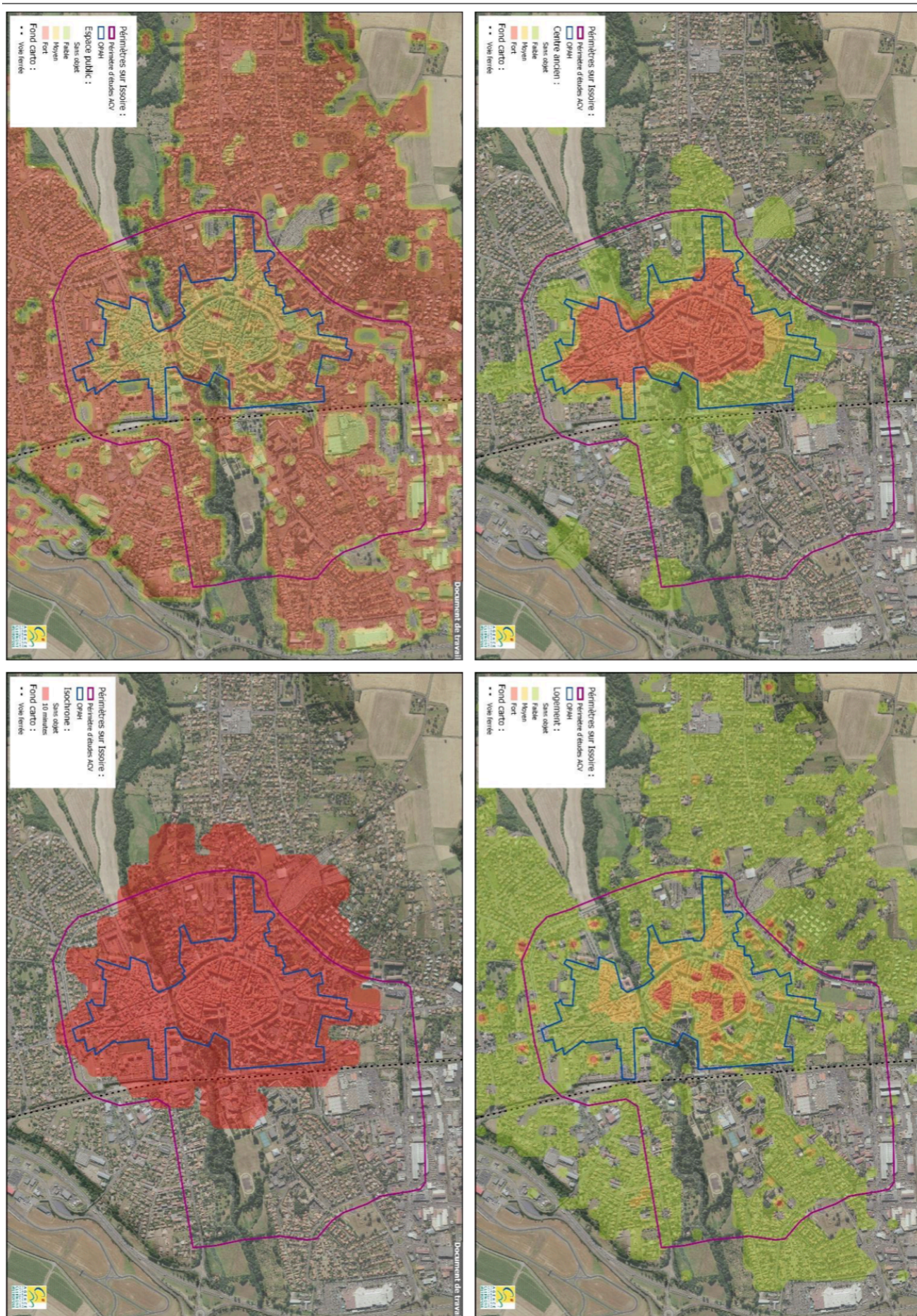


Figure 18 : Cartes d'intensité urbaine, réalisées par l'agence d'urbanisme et de développement de Clermont Métropole, 2019



le périmètre ORT. Ils sont ensuite confrontés *“aux zones de déprises (ex. vacance habitat ou commerce) identifiées dans les différents diagnostics et périmètres réglementaires (OPAH, PSMV...)”*. *“C’est avant tout une approche intégrée, transversale et sensible. Elle facilite le dialogue entre l’ensemble des partenaires et la formalisation d’intuition locale. C’est un outil modeste mais efficace pour cette étape. Le processus mis en œuvre est collégial et interactif.”*<sup>289</sup>

→ **Quelles interventions possibles pour les agences d'urbanisme?**

Les agences d’urbanisme peuvent intervenir à différents moments et pour différentes missions dans le cadre Action Coeur de Ville. Elles peuvent contribuer en tant qu’Assistant Maîtrise d’Ouvrage et en exerçant du conseil en aidant les collectivités à rédiger le cahier des charges par exemple. A ce titre, elles peuvent réaliser des plans-guide de centre-ville ou définir des périmètres ORT. Elles peuvent contribuer aussi en faisant du management et de l’animation de projet. Dans un second temps, elles peuvent réaliser des études urbaines ou des expertises flash.

Ainsi, les agences peuvent intervenir à toutes les phases. *“Les agences peuvent travailler sur les trois mais avec un rôle qui est dédié. Aujourd’hui, on manque de recul pour analyser de quelle manière les acteurs du territoire vont se positionner sur le dispositif. Je pense qu’il faut qu’on soit dans toutes les phases. La mobilité, le commerce, les habitats sont des sujets qui sont investis par les agences.”*<sup>290</sup> Finalement, il est possible pour les agences d’intervenir sur toutes les phases mais il ne faut que le temps ce soit trop écoulé pour se mobiliser sur une commune car le dispositif se finance dans un temps limité. Dans la mesure du possible, il faut *“éviter le saupoudrage, tu es obligé d’avoir un document systémique ensemblier pour des territoires complexes”*.<sup>291</sup>

La phase de préparation est dessinée sur un temps très court. les agences peuvent intervenir en accompagnant les collectivités à réaliser leurs conventions. Mais aussi commencer à faire travailler les différents acteurs d’un territoire. *“Quand on a fait l’atelier Projet Urbain et Paysager, on est en quelque sorte intervenu à cette phase.”*<sup>292</sup>

Pour la phase d’initialisation, les agences sont contributives à des degrés différents. Elles peuvent faire du management de projet jusqu’à la réalisation du diagnostic

---

<sup>289</sup> Ibidem

<sup>290</sup> Sperto, Sébastien, directeur d’études du chapitre Projets Urbains de l’Agence d’Urbanisme de Lyon, Entretien du 17 avril 2019.

<sup>291</sup> Ibidem

<sup>292</sup> Griffoul, Christel. Directrice d’étude de l’agence d’urbanisme et de développement de Clermont Métropole, entretien du 10 avril 2019.

de la stratégie et du plan d'action. Il est trop tôt pour faire une évaluation pour la phase de déploiement car aucune des communes n'est rendue à cette phase. Pour autant, l'agence d'urbanisme et de développement de Clermont Métropole est présente sur de l'Assistance Maîtrise d'ouvrage pour la mutation de deux centres pénitentiaires. *“Nous sur notre territoire on a une SPL, on bascule entre le rôle d'une agence d'urbanisme et la reprise par une SPL. on a fait le cahier des charges d'une place pour requalifier cette phase, on a fait une étude pour une Maîtrise d'oeuvre. Et aujourd'hui c'est la SPL qui reprends la Maîtrise d'Oeuvre pour le lancement de la consultation et la réalisation du terrain. On a travaillé sur les enjeux urbains et paysagers de ce site.”*<sup>293</sup>

Ainsi, l'agence d'urbanisme peut jouer le rôle de « facilitateur » entre la ville principale et l'Epci. *“Il est difficile de faire dialoguer la commune et l'intercommunalité”*.<sup>294</sup> Dans le cadre Action Coeur de ville, le maire de la commune-centre retrouve un peu le pouvoir qu'il a peu à peu perdu depuis que les intercommunalités existantes. *“Quand le président est le même ce n'est pas compliqué. Mais sur Issoire, sur Thiers et Rioms ce ne sont pas les mêmes.”*<sup>295</sup> Souvent, la collectivité de l'EPCI ne veut pas interférer sur la façon dont un maire réhabilite son centre-ville alors qu'elle a

toute sa place dans Action Coeur de Ville notamment sur les enjeux d'urbanisme commercial. De l'autre côté, les élus de la commune-centre veulent porter le projet davantage comme un projet municipal. *“Il ya bien des imbrications d'échelles. La rue principale joue le rôle de tête-de-pont du bassin de vie. Il est alors intéressant de voir le projet à l'échelle de proximité, à l'échelle communale et à l'échelle communautaire voire à l'échelle métropolitaine quand il y a une proximité avec une grande ville.”*<sup>296</sup> Ces jeux d'échelle peuvent être visibles dans les gouvernances mais aussi dans les approches territoriales et les compétences. *“Lorsqu'on convoque la question des mobilités, de l'habitat on se rend compte que ce sont des compétences quasiment plus à l'échelle communale mais à l'échelle intercommunale.”*<sup>297</sup>

En outre, les agences d'urbanisme peuvent jouer le rôle « d'incubateur ». C'est l'idée de faire des tests, apporter des techniques un peu innovantes sur des outils, sur des agences de projet et des nouvelles actions. Il peut autant être utile sur des secteurs ou des domaines d'activité que sur des méthodes de travail.

Aussi, le rôle "d'animateur" est proposé aux agences comme c'est le cas pour le réseau des agences d'urbanisme de PACA. Cela permet de guider les

---

<sup>293</sup> Ibidem

<sup>294</sup> Ibidem

<sup>295</sup> Ibidem

<sup>296</sup> Ibidem

<sup>297</sup> Ibidem

différents partenaires et d'échanger sur des enjeux communs. Tout comme le rôle de facilitateur, l'animateur doit développer une communication pertinente que ce soit à l'oral ou à l'écrit.

Enfin, le rôle phare d'une agence d'urbanisme est bien celui "d'ensembliser". Il permet de mettre en cohérence les différents documents peu importe dans le temps et l'espace. En phase d'initialisation, le diagnostic, la stratégie et le plan d'action doivent être cohérents pour justifier les financements Action Coeur de Ville.

#### → Une tactique plutôt qu'une stratégie

Ainsi, pour se positionner comme acteur privilégié du dispositif Action Coeur de Ville, les agences d'urbanisme auraient pu mettre en place une stratégie différenciée en fonction du contexte et du coeur de métier de chacune. La stratégie est un concept complexe aux contours flous. Elle suppose "*organiser l'action humaine en conjuguant des voies et des moyens, mais à un certain niveau, en vue d'un certain type de finalité.*"<sup>298</sup> Elle sous-entend donc de mettre en oeuvre les moyens nécessaires en vue d'un objectif précis. Elle permet de bâtir un raisonnement stratégique à partir de la finalité. Il y a une certaine rigidité dans les

prises de décisions stratégiques car elles se positionnent comme une fondation de l'action.

Plusieurs raisons font qu'il est difficile de mettre en place une stratégie pour intervenir dans le dispositif Action Coeur de Ville. A l'échelle nationale, l'implication des agences est différente du fait notamment du nombre de villes moyennes sur chaque territoire. Mais au delà, à l'échelle régionale ou de chaque agence, aucune stratégie ne peut être anticipée. Le dispositif étant récent, il demande donc d'intervenir rapidement auprès des acteurs du territoire. Or, les agences d'urbanisme sont positionnées comme acteur privilégié, souvent par l'Etat ou à la demande des collectivités. Elles ont une déontologie qui limite leur intervention aux besoins de ses membres pour ne pas envahir le marché privé.

Cependant, elles peuvent développer une approche plus tactique. Elles peuvent s'adapter à la situation qui se présente à elles. En effet, la tactique s'avère efficace dans des situations où elles sont limitées dans leur action. "*Les tacticiens sont réduits à expérimenter des positions alternatives dans une approche minimaliste et néanmoins intensive du rapport à l'espace mais aussi au temps les amenant à*

---

<sup>298</sup> Desportes, Vincent. « La stratégie en théories ». *Politique étrangère* Eté, n°2 (2 juillet 2014): 165-78.

*agir ou à réagir dans l'urgence ou en fonction des opportunités.*"<sup>299</sup> C'est en quelque sorte "*avancer au fur et à mesure*"<sup>300</sup> en fonction des possibilités. Les agences d'urbanisme peuvent ainsi définir une tactique, seulement une fois qu'elles savent qu'elles vont être missionnées sur Action Coeur de Ville.

Pour l'agence d'urbanisme et de développement de Clermont Métropole, cela commence par être attentif vis-à-vis des collectivités afin de cerner les besoins. C'est une démarche d'écoute active. Ainsi, dans un premier, l'agence a "*proposé un accompagnement individuel mais à la carte*", en fonction des collectivités concernées. Le fait d'être d'une part prestataire de l'Etat mais aussi au service des collectivités fait qu'il a fallu se positionner comme facilitateur. "*On a un discours assez divergent entre un gouvernement et le ministre qui vont plutôt dire aux collectivités que c'est le projet des communes. Il faut faire vite et simple. D'autre part, la Banque des territoires, Action logement ont besoin d'un minimum de stratégie.*" De fait, l'agence d'urbanisme de Clermont Métropole a identifié la nécessité de faire en sorte que les collectivités définissent un minimum une vision stratégique. Du côté des partenaires, elles leur proposent d'avoir moins d'exigence vis-à-vis des

communes au vue du planning serré. "*On ne peut pas leur demander un dossier de préfiguration de l'Anru. Il y a forcément une marche de plus à monter mais il est difficile d'avoir un plan guide comme Tarare en 6 mois d'études, il faut avoir un intermédiaire entre les deux.*"<sup>301</sup>

Aussi, l'agence d'urbanisme de Clermont propose des interventions différentes selon si la collectivité est partenaire ou non. La mission demandée par la DDT Puy de Dôme concerne 3 lauréats et engage une contribution commune, permet de définir un tronçon commun. "*Mais Rioms, on en fait plus car ils sont adhérents. Vichy de la même manière*".<sup>302</sup> L'agence définit une démarche à la carte. Il faut que l'intervention soit limitée en nombre de jours pour les territoires non partenaires ce qui n'est pas le cas pour les autres collectivités. "*On n'est pas là pour faire mais pour les aider à faire et avec une certaine limite que j'ai quantifié à 30 jours d'accompagnement. On a fait une feuille de route pour bien dire ce qu'on ferait et qu'on ferait pas.*"<sup>303</sup> L'agence d'urbanisme de Clermont ne souhaite pas qu'il y ait un "*droit de tirage infini pour Issoire et Thiers pour que la ville de Vichy ne se sente pas lésée.*" Il y a donc cette problématique de

---

<sup>299</sup> Mboukou, Serge. « Entre stratégie et tactique. Figures et typologie des usagers de l'espace à partir de Michel de Certeau ». *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, n°35 (1 mars 2015).

<sup>300</sup> Griffoul, Christel. Directrice d'étude de l'agence d'urbanisme et de développement de Clermont Métropole, entretien du 10 avril 2019.

<sup>301</sup> Ibidem

<sup>302</sup> Ibidem

<sup>303</sup> Ibidem

disposer de l'ingénierie de l'agence sans être partenaire. Sauf si à l'avenir, les territoires concernés réfléchissent à une possible adhésion.

Les agences d'urbanisme de la région PACA ont été missionnées par le Secrétaire Général aux Affaires Régionales pour travailler en réseau sur l'animation des treize chefs de projet Action Coeur de Ville. Elles doivent donc définir un cadre pour faire dialoguer les différents acteurs. Elles ont fait le choix d'organiser plusieurs événements pour y répondre avec une première rencontre le 23 mai sur la question des ORT. *“On a rencontré chacun des chefs de projet sur la base d'un questionnaire et on a essayé de faire émerger des sujets qu'ils ont en commun, des thématiques pour animer des journées. là il y a l'ORT qui est un gros sujet, ensuite on va avoir une journée sur espace public et accessibilité ensuite il y aura tout ce qui est tout ce qui est lié au commerce, moratoire, pratiques économique et ensuite la thématique sur l'habitat avec le lien environnement urbain et comment être attractif.”*<sup>304</sup> La première étape est donc la rencontre avec tous les chefs de projet et faire un tour d'horizon des besoins exprimés. Le réseau des agences ont lancé de grands thèmes avec eux. *“L'idée c'est de les affiner avec eux sachant qu'il y a une grande attente sur l'opérationnel.”*<sup>305</sup> Lors des rencontres, les agences vont faire échanger les chefs de

projet Action Coeur de Ville sur leurs pratiques, leurs questionnements tout en conviant les partenaires financeurs pour qu'ils puissent eux aussi répondre aux interrogations sur le dispositif. C'est une approche qui se définit en parallèle avec le CEREMA qui lui reste à réflexion à l'échelle macro sur les retours d'expériences nationaux pour éclairer sur les différents sujets. La deuxième étape proposée est une visite de chaque commune organisée par son comité d'accueil de centre-ville. *“C'est la configuration de ce que l'on organise. On est vraiment là pour créer des occasions de se rencontrer. On prépare bien en amont pour connaître les sujets qu'ils ont en commun, bien les illustrer, on va réaliser ensuite une petite plaquette de 4 pages qui résumera les axes de la journée, en lien avec le CEREMA.”*<sup>306</sup> Le financement du SGAR pour l'animation étant réduit, la mission représentait donc un challenge pour les agences PACA. *“Le challenge c'était de vérifier si ça prenait, c'était qu'il y ait une adhésion de ce système auprès des treize chefs de projet. Si ça marche l'année prochaine on pourra le conforter.”*<sup>307</sup> Le facteur temps est donc un impératif à prendre en compte. L'évaluation du dispositif n'est pour le moment pas un sujet abordé par les chefs de projets, il concerne avant tout des démarches et un point de vue financier. Beaucoup de sujets sont encore à aborder. *“C'est très récent, on va voir. C'est plutôt*

---

<sup>304</sup> Hautefeuille, Ingrid. Directrice d'étude de l'agence d'urbanisme Rhône Avignon Vaucluse. Entretien du 14 mai 2019.

<sup>305</sup> Ibidem

<sup>306</sup> Ibidem

<sup>307</sup> Ibidem

*bien parti, les treize chef de projet et les financeurs sont là. C'est bien engagé mais on va voir. On va attendre la fin de l'année, voir si cela leur a apporté une plus value.*"<sup>308</sup> Sur la région PACA, l'intervention devait se mettre en place rapidement. Les agences ont dû réaliser des documents très vite, faire le relai sur les territoires locaux. *"On a la double casquette comme toutes les agences, on a cet apport du SGAR, on intervient également pour les lauréats sur notre territoire. En parallèle, les agences ont dû travailler sur les attentes sur les périmètres d'ORT, concernant la première réunion thématique organisée. "A côté de ces grandes journées. nous on va sur le terrain, les aider."*<sup>309</sup>

Pour l'agence d'urbanisme de Lyon, la tactique passe plutôt par une réorganisation interne de l'agence et une remise en question des stratégies mises en oeuvre pour les villes moyennes. De manière générale, les différents projets demandent de mettre en place une réorganisation, *"faire des séminaires internes avant le franchissement d'une phase, puis faire une sorte de brainstorming sur ce que chacun dit."*<sup>310</sup> La structure complexe de l'agence de Lyon impose une organisation matricielle. Pour certains projets comme Action Coeur de

Ville, cela sous-entend de disposer de compétences variées, or les métiers sont réparties selon différents ateliers. La limite de cet exercice est *"qu'il faut être payé pour faire des points d'étape interne et que cela coûte un certain nombre de jours."*<sup>311</sup>

Aussi, la tactique de mise en contact avec les villes moyennes est différente de la Métropole lyonnaise, le partenaire historique. *"On se rend compte très vite que c'était pas la bonne méthode, qu'il fallait les écouter, les apprivoiser petit à petit en expliquant en quoi travailler avec une agence d'urbanisme est une plus value pour la collectivité."*<sup>312</sup> La réflexion peut ainsi s'inscrire dans le cadre Action Coeur de Ville. Les agglomérations moyennes peuvent être en partie sous-équipées. Avoir une réflexion sur les enjeux urbains, approche type PADD, ou intégrée peut être difficile à mettre en place d'un point de vue pratique et financier. *"Notre intervention est une plus value, sur le montage de réunions partenariales et de réunions participatives (élus techniciens villes principales et EPCI)"*<sup>313</sup>. « *Même si on a pris toutes les précautions nécessaires, le gros travail c'était reconstruire un modèle économique pour des territoires hors métropoles.*"<sup>314</sup> Le fonctionnement interne de l'agence peut être compliqué

---

<sup>308</sup> Ibidem

<sup>309</sup> Ibidem

<sup>310</sup> Sperto, Sébastien, directeur d'études du chapitre Projets Urbains de l'Agence d'Urbanisme de Lyon, Entretien du 17 avril 2019.

<sup>311</sup> Ibidem

<sup>312</sup> Ibidem

<sup>313</sup> Ibidem

<sup>314</sup> Ibidem

pour appréhender la dimension économique. Il est constitué de services thématiques (cartographie, infographie, économie, etc..) qui estiment un nombre de jours de travail mais qui peut finalement fluctuer en fonction des difficultés rencontrées. Il est donc difficile de maîtriser totalement le nombre de jours dédié à une mission, là où des collectivités peuvent disposer d'un budget strict alloué à une étude. *“cela interroge le modèle économique des agences...”*.<sup>315</sup>

---

<sup>315</sup> Ibidem



# Conclusion

Les agences d'urbanisme, aujourd'hui très investies sur tous les territoires, se sont mobilisées pour intervenir en appui auprès des villes moyennes dans le cadre Action Coeur de Ville. Cette mobilisation nous a questionné sur la réalité du dispositif et sur la place que les agences d'urbanisme ont pu prendre au fur et à mesure de leur implication.

La mise en place récente du dispositif a été une vraie contrainte pour en définir les enjeux et les limites. Au delà, il a fallu intégrer une réflexion sur la stratégie des agences d'urbanisme. Ce sujet implique que l'on touche à des questions politiques et donc sensibles. La FNAU mène une enquête en parallèle sur la même thématique que ce mémoire qui ne sera dévoilée qu'au moment où la direction de la FNAU le décidera. Les différentes personnes interviewées ont pu nous permettre d'enrichir le contenu de ce mémoire et de faire atterrir les questions relatives au dispositif sur un territoire. Pourtant, ils rendent compte eux-même d'une difficulté d'analyse et de positionnement vis-à-vis du dispositif du fait d'un manque de recul évident. Rappelons que les premières conventions Action Coeur de Ville ont été signées durant l'été 2018...

Pourtant, nous avons pu faire émerger des questions liées au développement de l'outil et des raisons de sa mise en place. Le dispositif Action Coeur de Ville semble avoir été créé pour pallier les lois successives de réforme territoriale et le manque d'initiative publique envers les villes moyennes. La création de ce nouveau dispositif s'inscrit pleinement dans l'histoire de la décentralisation française et des politiques actuelles dédiées aux agglomérations et villes moyennes.

A l'origine, la décentralisation annonçait l'émergence "*d'une conception plus locale de l'action publique*".<sup>316</sup> Les élus des communes, cellule de base de la démocratie locale, fort de ce nouveau pouvoir, exerçaient leurs fonctions sans vraie politique de cohésion sociale avec les territoires voisins. Cet éclatement local a permis à l'Etat de mettre en place la contractualisation avec les collectivités. De plus en plus, il s'est substitué à ces fonctions en exerçant « *un contrôle par la norme et le juridique qui lui permet de pallier la réduction de sa présence et de son intervention territoriale.* »<sup>317</sup> L'Etat est conscient d'être de moins en moins présent sur les territoires. Il a transféré des compétences aux collectivités sans lui donner les moyens financiers que ces compétences exigeraient.

---

<sup>316</sup> Olivérès, Christian. « L'usure de la décentralisation, un handicap pour la France de demain? » *Hérodote* N° 170, n°3 (18 octobre 2018): 225-31.

<sup>317</sup> Ibidem

Ainsi, depuis 2014, la mise en place des lois successives de décentralisation permet de passer « *d'une action publique locale, à l'échelle des communes, à une action publique territoriale, à des échelles de réflexion plus appropriées comme les intercommunalités et les métropoles.* »<sup>318</sup> D'une part, les intercommunalités sont un bon moyen de mutualiser les moyens et de faire des économies d'échelles. De l'autre, la création des métropoles soutient « *l'amélioration de la cohésion et de la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional* ». <sup>319</sup> Les dispositifs mis en œuvre n'ont donc plus pour objet une population donnée mais un territoire.

Mais l'effet d'entraînement attendue par le renforcement des métropoles n'a pas toujours eu lieu. Les territoires les plus fragiles, moins attractifs comme les villes moyennes, en ont souffert et ont eu de moins en moins de possibilité de mettre en œuvre des politiques publiques efficaces. Pourtant, on peut considérer que les villes moyennes constituent « *la colonne vertébrale* » du territoire français et représentent un maillage territorial essentiel pour garantir la cohésion des territoires entre les territoires ruraux et les métropoles. Dans les faits, elles ne bénéficient pas des traitements de faveur qu'ont connus les métropoles grâce aux lois successives récentes.

D'autant plus, que, pour pallier, l'Etat met en place des outils rigides à la disposition de ces territoires.<sup>320</sup> Ils ne sont pas assez adaptables aux spécificités locales et pensés de manière uniforme alors que les villes moyennes sont très diverses. Le dispositif Action Coeur de Ville propose un modèle plus souple, où le projet sera celui d'élus communaux et en partenariat avec l'EPCI. Il est à noter que sans vraie volonté politique, il est difficile de réaliser un projet de territoire efficace. Cependant, la souplesse promise pourra être limitée par les exigences des partenaires financeurs. Ils demandent également une vraie coordination entre les partenaires alors que la temporalité du dispositif implique des prises de décisions rapides.

Le dispositif peut être une bonne réponse à la revitalisation des centres-villes des villes moyennes seulement si les enjeux sont traités de manière transversale et que les acteurs du territoire mettent en place une véritable stratégie. Aussi, le dispositif a permis un coup de projecteur sur les villes moyennes et créé un vrai effet de levier en concentrant les financements sur un même périmètre. Cependant, l'enjeu n°1 est de rendre des centres anciens de villes moyennes de nouveau attractifs. Aujourd'hui, on manque de recul sur le dispositif, il n'y a pas encore d'évaluation

---

<sup>318</sup> Offner, Jean-Marc. « Les territoires de l'action publique locale ». *Revue Française de science politique* Vol. 56, n°1 (2006): 27-47.

<sup>319</sup> Extrait de la Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

<sup>320</sup> Offner, Jean-Marc. « Les territoires de l'action publique locale ». *Revue Française de science politique* Vol. 56, n°1 (2006): 27-47.

pour savoir si les communes lauréates sont belles et bien redevenues attractives.

C'est par la mise en place de ce dispositif et de ses moyens financiers, et de manière plus globale par la mise en lumière des villes moyennes, que de nombreux professionnels du territoire ont souhaité se positionner et intervenir sur les différentes étapes. Dans ce contexte, les agences d'urbanisme peuvent devenir des acteurs majeurs tant elles sont déjà bien implantées dans les villes moyennes. Elles répondent déjà à des problématiques transversales comme la revitalisation des centres-villes. Elles mettent en place des méthodologies innovantes comme le plan-guide qui est un outil à privilégier pour avoir une vision large et hiérarchique des actions à mener sur un centre-ville. Les agences d'urbanisme, structures parapubliques, ont été facilement mobilisés grâce à l'intervention de l'Etat qui impose leur expertises aux collectivités. Certaines villes moyennes en ont encore une image négative. Dans ce cadre, il y a souvent un travail de pédagogie auprès des élus pour rappeler l'intérêt et les contours d'une agence d'urbanisme. Toutefois, de nombreuses villes moyennes ont mobilisé les agences d'urbanisme car elles entretiennent déjà une histoire bien avant la mise en place du dispositif Action Coeur de Ville. Il est aussi plus évident de positionner une agence d'urbanisme sur un territoire qui manque d'ingénierie car les plus grands territoires ont plus de possibilités, des bureaux d'études spécialisés notamment.

De fait, il n'y a pas de vraie réalité à l'échelle nationale d'implication des

agences d'urbanisme du fait de la diversité des contextes territoriaux. Egalement, on note une vraie différence d'implication des agences envers une collectivité membre ou non partenaire. Elle s'explique par le besoin de justifier la cotisation des collectivités membres. A terme, le fonctionnement en réseau pourra permettre une vraie implication avec des échanges d'expériences entre les agences d'urbanisme.

Dans tous les cas, c'est une vraie opportunité pour elles d'être au plus près des territoires. Elles ont cet ancrage territorial qui leur permettent de connaître les territoires dans toutes leurs diversités et ont une bonne connaissance du système territorial. Leur ingénierie territoriale est un atout pour accompagner les territoires à n'importe quelle phase du dispositif. Aujourd'hui, la majorité des communes lauréates n'ont pas dépassées la phase d'initialisation. Cependant, le dispositif est conditionné dans un temps restreint ce qui ne permet pas aux agences de se positionner facilement. En effet, elles travaillent sur des stratégies longues qui impliquent de bien connaître le territoire et sa gouvernance. C'est le temps qui permet à une agence d'urbanisme de tisser des relations fonctionnelles et de confiance avec un territoire. De plus, il se dégage une contradiction entre la vision stratégique des agences et l'opérationnalité du dispositif. Dans l'idéal, il faut qu'elles soient déjà bien inscrites sur le territoire et les enjeux de centre-ville bien avant le dispositif pour intervenir en phase plus opérationnelle. Elles deviendront alors un outil à privilégier.

# Bibliographie

- Action Logement. « Qui sommes-nous? » Groupe Action Logement, 22 décembre 2016. <https://groupe.actionlogement.fr/qui-sommes-nous>.
- Agence d'urbanisme de Lyon. « Revitalisation des centres - Action Coeur de Ville et Centre-bourgs en Auvergne Rhône Alpes ». Maquette retour séminaire. Préfecture de Lyon: Urba4, 2 avril 2019.
- Anah. « Qui sommes-nous? » Anah. Consulté le 12 mai 2019. <https://www.anah.fr/qui-sommes-nous/>.
- ANRU. « Objectifs et fondamentaux du NPNRU / ANRU / Accueil - ANRU - Agence nationale pour la Rénovation Urbaine », 2017. <https://www.anru.fr/fr/ANRU/Objectifs-et-fondamentaux-du-PNRU>.
- « Protocoles de préfiguration signés / Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain / Programmes », février 2017. <https://www.anru.fr/fr/Programmes/Nouveau-Programme-National-de-Renouvellement-Urbain/Protocoles-de-prefiguration-signes>.
- Arena, Richard, et Véronique Dutraive. « La théorie des jeux peut-elle aider à comprendre l'évolution des politiques de la concurrence et des politiques industrielles depuis la fin des années 1970? » Revue économique Vol. 67, n° HS1 (18 mars 2016): 9-24.
- Authier, Jean-Yves, et Catherine Bidou-Zachariasen. « Éditorial. Ces villes dont on ne parle pas ». Espaces et sociétés n° 168-169, n° 1 (28 mars 2017): 9-16.
- Banque des Territoires. « Les Etablissements Publics Fonciers Locaux ». Banque des Territoires. Consulté le 31 mai 2019. <https://www.banquedesterritoires.fr/epfl>.
- Barles, Sabine. « L'aménagement et l'urbanisme: disciplines de l'interface, interdisciplines ». Revue européenne des sciences sociales 56-1, n° 1 (11 juin 2018): 203-18.
- Barthélémy, Joël. Refaire la ville. Presses de l'EHESP, 2011.
- Bentayou, Gilles. « Les agences d'urbanisme en France: l'expérimentation, l'innovation et leurs limites ». Text, 2007. <https://doi.org/10.4000/tem.60>.
- Bodiguel, Jean-Luc. « La DATAR: quarante ans d'histoire ». Revue française d'administration publique n° 119, n° 3 (2006): 401-14.
- Bost, François, et Dalila Messaoudi. « La désindustrialisation: quelles réalités dans le cas français? » Revue Géographique de l'Est 57, n° vol.57 / 1-2 (28 avril 2017). <http://journals.openedition.org/rge/6333>.
- Bourgain, Arnaud, Jean Brot, et Hubert Gérardin. « L'attractivité: quel levier pour le développement? » Mondes en développement n° 149, n° 1 (20 avril 2010): 7-10.
- Brunet, Roger. « Les villes moyennes, espace, société, patrimoine ». Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 1997.
- Caisse des Dépôts. « Redynamiser les centres-villes avec la Caisse des Dépôts - les conventions "centre-ville de demain" ». mars 2016
- Camagni, Roberto, et Maria Cristina Gibelli. « Réseaux de villes et politiques urbaines ». FLUX Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires 10, n° 16 (1994): 5-22. <https://doi.org/10.3406/flux.1994.979>.
- Capdevila, Ignasi. « Une typologie d'espaces ouverts d'innovation basée sur les différents modes d'innovation et motivations à la participation ». Gestion 2000 Volume 33, n° 4 (2016): 93-115.
- Carrière, Jean-Paul. « Les villes intermédiaires européennes et l'Europe polycentrique? » Annales

- des Mines - Realites industrielles Février 2008, n° 1 (2008): 18-25.
- Carroué, Laurent. « De l'industrie au système productif: approches épistémologiques et conceptuelles ». Bulletin de l'association de géographes français. Géographies 92, n° 92-4 (1 décembre 2015): 452-65.
  - Cauchi-Duval, Nicolas, Vincent Béal, et Max Rousseau. « La décroissance urbaine en France: des villes sans politique ». Espace populations sociétés. Space populations societies, n° 2015/3-2016/1 (20 mars 2016).
  - CGET. « Dossier de présentation du dispositif Action Coeur de Ville - Inventons les territoires de demain ». 2018.
  - ———. « Les Contrats de plan État-Région ». cget.gouv, octobre 2017. <https://www.cget.gouv.fr/dossiers/contrats-de-plan-etat-region>.
  - ———. « Regards croisés sur les villes moyennes: des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux ». La Documenttation Française, mars 2018.
  - Cordonnier, Laurent. Coopération et Réciprocité. Presses Universitaires de France, 1997.
  - ———. « Economie et coopération ». Sociologies, 1997, 1-14.
  - Cunningham-Sabot, Emmanuèle. « Décroissance urbaine - Hypergéométrie ». Consulté le 11 mai 2019. <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article592>.
  - Dauge, Yves. « Plan National en faveur des nouveaux espaces protégés », septembre 2016.
  - Davezies, Laurent, René Souchon, et Sandra Moatti. « Quelle égalité des territoires? » Alternatives Economiques N° 324, n° 5 (30 mai 2013): 76-76.
  - Demazière, Christophe, José Serrano, et Didier Vye. « Introduction. Les villes petites et moyennes et leurs acteurs: regards de chercheurs ». Norois. Environnement, aménagement, société, n° 223 (30 mars 2012): 7-10.
  - Desportes, Vincent. « La stratégie en théories ». Politique étrangère Été, n° 2 (2 juillet 2014): 165-78.
  - Diact. « Les villes moyennes françaises ». La Documentation Française, 2007.
  - Donzelot, Jacques. « Le programme «cœur de ville» ». Tous urbains N° 24, n° 4 (29 novembre 2018): 5-7.
  - Dumont, Gérard-François. Diagnostic et gouvernance des territoires. Armand Colin, 2012. <https://doi.org/10.3917/arco.dumon.2012.01>.
  - Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme. « Révéler le potentiel des agglomérations moyennes ». Les Dossiers FNAU, octobre 2017.
  - Ferrary, Michel, et Yvon Pesqueux. « L'organisation en réseau, Mythes et Réalités ». La Politique éclatée, 2004, 7-10.
  - FNAU. « Les agences d'urbanisme Une ingénierie en réseau pour les politiques territoriales », mai 2012.
  - Fouilleron, Antoine, Jean-François Monteils, Jean-Luc Pissaloux, Didier Supplisson, Frédéric Edel, Véronique Champeil-Desplats, et Stéphanie Hennette-Vauchez. « Chronique de l'administration ». Revue française d'administration publique N° 167, n° 3 (2018): 653-93.
  - française, La Documentation. « Pacte des villes pour vivre tous ensemble ». Rapport public, février 2008. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000127/index.shtml>.
  - Gauzin-Müller, Dominique. « Des écoquartiers aux smart cities ». Les Grands Dossiers des Sciences Humaines N° 40, n° 9 (3 décembre 2015): 12-12.
  - Géoconfluences. « Métropoles d'équilibre », octobre 2003.
  - ———. « Métropolisation », décembre 2013.
  - Ghorra-Gobin, Cynthia. « De la métropolisation: un nouveau paradigme? » Quaderni. Communication, technologies, pouvoir, n° 73 (5 octobre 2010): 25-33.

- Godier, Patrice. « Observer la ville et l'urbain ». Communication langages N° 171, n° 1 (2012): 47-54.
- gouvernement. Code de l'urbanisme - Article L132-6, L132-6 Code de l'urbanisme § (s. d.). Consulté le 25 mai 2019.
- Gouvernement. « Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) - Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales ». Cohesion-territoires.gouv, février 2015. <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/le-programme-national-de-requalification-des-quartiers-anciens-degrades-pnrqad>.
- Grataloup, Christian. Géohistoire de la mondialisation. U. Armand Colin, 2015.
- Greffe, Xavier. « I. L'Acte I de la décentralisation ». Reperes, 2005, 6-31.
- Grimault, Vincent. « Des centres-ville en mode survie ». Alternatives Economiques N° 376, n° 2 (21 mars 2018): 68-68.
- Halbert, Ludovic. L'Avantage métropolitain. Presses Universitaires de France, 2010.
- Houllier-Guibert, Charles-Edouard. « L'attractivité comme objectif stratégique des collectivités locales ». Revue d'Economie Regionale Urbaine Janvier, n° 1 (15 février 2019): 153-75.
- Lapostolle, Dany. « Les enjeux de la professionnalisation des agents de développement. L'ingénierie territoriale prise en étau entre les conceptions organique et mécaniste du développement territorial ». Géographie, économie, société Vol. 13, n° 4 (2011): 339-62.
- Larrasquet, Jean-Michel, et Emilie Chapotot. « Innovation, usages, responsabilité ». Projectics / Projectica / Projectique n°6, n° 3 (2010): 53-55.
- Le Moniteur. « Jacques Mézard détaille les contours de son plan villes moyennes », 1 décembre 2017. <https://www.lemoniteur.fr/article/jacques-mezard-detaille-les-contours-de-son-plan-villes-moyennes.1032924>.
- L'Institut pour la Ville et le Commerce. « La vacance commerciale dans les centres-villes en France Mesure, facteurs et premiers remèdes ». Les cahiers de l'Institut pour la Ville et le Commerce. Mai 2017, s. d.
- MANSAT, Pierre. « > Saskia Sassen: l'archipel des villes globales [classement MasterCard Worldwide ] ». Alternatives. Consulté le 11 mai 2019. <http://www.pierremansat.com/article-archipel-des-villes-globales-44416870.html>.
- Marchand, Dorothée. « Le centre-ville est-il le noyau central de la représentation sociale de la ville? » Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale Numéro 66, n° 2 (2005): 55-64.
- Marcon, André. « Mission prospective sur la revitalisation des villes petites et moyennes », février 2018.
- Mboukou, Serge. « Entre stratégie et tactique. Figures et typologie des usagers de l'espace à partir de Michel de Certeau ». Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines, n° 35 (1 mars 2015).
- Merlin, Pierre. « Chapitre IV. Historique de la planification urbaine en France ». Que sais-je? 12e éd. (30 novembre 2018): 57-62.
- Mézard, Jacques. Discours de passation de pouvoir, 2018.
- ———. Présentation du programme «Action cœur de ville»: la grande transformation pour les centres-villes démarre, mars 2018. <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/programme-action-coeur-de-ville-la-grande-transformation-pour-les-centres-villes-demarre>.
- Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. « Discours de Jacques MÉZARD - Passation de pouvoir ». Consulté le 10 juin 2019. <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/discours-de-jacques-mezard-passation-de-pouvoir>.
- Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. « Guide

- du programme national Action Cœur de Ville - Edition 2019 ». Guide, 2019.
- Ministère de la Cohésion des Territoires.  
« Lancement de l'appel à projets «Réinventons nos cœurs de ville» ». Cohésion-territoire.gouv. Consulté le 23 mai 2019. <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/lancement-de-l-appel-a-projets-reinventons-nos-coeurs-de-ville>.
  - Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.  
« Revitaliser les centres-bourgs: un enjeu majeur pour l'égalité des territoires - ». Consulté le 13 juin 2019. <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/revitaliser-les-centres-bourgs-un-enjeu-majeur-pour-l-egalite-des-territoires>.
  - Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie. « Compétitivité et attractivité de l'économie française ». Analyses Economiques, avril 2004. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/file/326729>.
  - Monod, Jérôme. L'aménagement du territoire. Presses universitaires de France. Que sais-je?, 2016. <https://www.cairn.info/l-amenagement-du-territoire--9782130732556.htm>.
  - Offner, Jean-Marc. « Les territoires de l'action publique locale ». Revue française de science politique Vol. 56, n° 1 (2006): 27-47.
  - Olivérès, Christian. « L'usure de la décentralisation, un handicap pour la France de demain? » Herodote N° 170, n° 3 (18 octobre 2018): 225-31.
  - Paquot, Thierry. « La ville aux prises avec l'urbain ». Revue Projet n° 277, n° 5 (2003): 55-61.
  - ———. L'urbain entre deux eaux: de l'eau à H2O. La Découverte, 2002. <https://www.cairn.info/philosophie-ville-et-architecture--9782707138804-page-149.htm>.
  - Petit, Pascal. « Introduction ». Reperes, 2005, 3-7.
  - Pignot, Lisa, et Jean-Pierre Saez. « Présentation du Tiers-Lieux ». L'Observatoire N° 52, n° 2 (5 juillet 2018): 7-8.
  - Piveteau, Vincent. « L'ingénierie territoriale, défi pour la gouvernance ». Pour N° 209-210, n° 2 (2011): 159-64.
  - Poirot, Jacques, et Hubert Gérardin. « L'attractivité des territoires: un concept multidimensionnel ». Mondes en développement n° 149, n° 1 (20 avril 2010): 27-41.
  - Prévot, Maryvonne, Gilles Bentayou, Olivier Chatelan, Fabien Desage, Sébastien Gardon, Rachel Linossier, Marie-Clotilde Meillerand, et Eric Verdeil. « Les agences d'urbanisme en France. Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet ». Métropoles, n° 3 (11 juin 2008). <http://journals.openedition.org/metropoles/2322>.
  - Querrien, Anne. « Saskia Sassen, La ville globale, New York, Londres, Tokyo, traduit de l'américain par Denis-Armand Canal, 1996 \*\* Sociétés contemporaines, n° 22-23, juin-septembre 1995 ». Les Annales de la Recherche Urbaine 73, n° 1 (1996): 142-43.
  - Razemon, Olivier. Comment la France a tué nos villes? Diagonales. Rue Echiquier, 2016.
  - Renault, Emmanuel, et Bruno Tinel. « Les crises du néolibéralisme: processus de révoltes et adaptation ». Actuel Marx n° 47, n° 1 (28 juin 2010): 100-117.
  - Richard, Isabelle, Pastelle Soleille, et Laetitia Conreaux-Mantzias. « Avec la participation des administrations centrales », s. d., 114.
  - Rode, Sylvain. « La conception de projets d'aménagement urbain comme processus collectif ». Espaces et sociétés n° 171, n° 4 (18 décembre 2017): 145-61.
  - Rozenblat, Céline. « Les entreprises multinationales: un processus urbain dans un environnement international et transnational ». L'Information géographique Vol. 71, n° 2 (2007): 43-66.
  - Sajous, Patricia, et Pascale Martinet.  
« Requalification d'une ville moyenne et effets



- structurants de l'aménagement universitaire : le cas du Havre ». In Universités et enjeux territoriaux: Une comparaison internationale de l'économie de la connaissance, édité par Patrizia Ingallina, 209-22. Environnement et société. Villeneuve d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion, 2017. <http://books.openedition.org/septentrion/15624>.
- Santamaria, Frédéric. « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire: vers de nouvelles perspectives? » Norois n° 223, n° 2 (2012): 13-30.
  - Sassen, Saskia. « L'archipel des villes globales ». Les Grands Dossiers des Sciences Humaines N°17, n° 12 (2009): 12-12.
  - ———. « L'archipel des villes globales ». Les Grands Dossiers des Sciences Humaines N°17, n° 12 (2009): 12-12.
  - SBA. « Des territoires plus fertiles grâce au numérique ». Smart Buildings, 2017.
  - Schrepf, Jérôme. « «Action cœur de ville»: Effet d'aubaine ou effet d'annonce? - 22/06/2018 - ladepeche.fr ». La Dépêche, juin 2018. <https://www.ladepeche.fr/article/2018/06/22/2822971-action-coeur-ville-effet-aubaine-effet-annonce.html>.
  - Sichel, Olivier, et Isabelle Laudier. « Réduire les fractures territoriales ». Revue d'économie financière N° 132, n° 4 (2018): 191-96.
  - Sowa, Charline. « Penser la ville en décroissance: pour une autre fabrique urbaine au XXIe siècle. Regard croisé à partir de six démarches de projet en France, en Allemagne et aux Etats-Unis ». Thesis, Grenoble Alpes, 2017. <http://www.theses.fr/2017GREAH018>.
  - Taulelle, François. Chapitre 8 - La France des villes petites et moyennes. Armand Colin, 2010. <https://www.cairn.info/la-france-une-geographie-urbaine--9782200255794-page-149.htm?contenu=resume>.
  - ———. Chapitre 8 - La France des villes petites et moyennes. Armand Colin, 2010. [www.cairn.info/la-france-une-geographie-urbaine--9782200255794-page-149.htm](https://www.cairn.info/la-france-une-geographie-urbaine--9782200255794-page-149.htm).
  - Thévenet, Romain. « Martin Vanier: l'interterritorialité, nouveau design des territoires », 3 avril 2009.
  - Tissot, Sylvie. Actes de la recherche en sciences sociales 2012/5 (n° 195). 195, 2015. <https://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2012-5.htm>.
  - Torre, André. « La figure du réseau: dimensions spatiales et organisationnelles ». Géographie, économie, société Vol. 18, n° 4 (1 décembre 2016): 455-69.
  - Turgeon, Normand, et Delphine Martin. « Le marketing de partage comme outil de marketing pour l'entreprise ». Gestion Vol. 27, n° 1 (2002): 22-30.
  - Vadelorge, Loïc. « Les villes moyennes ont une histoire ». L'Information géographique Vol. 77, n° 3 (11 octobre 2013): 29-44.
  - Vanier, Martin. « Campagnes périurbaines: la dispersion est-elle derrière nous? » Pour n° 199, n° 4 (2008): 183-87.
  - Veltz, Pierre. « 9 - Vitesse, incertitude et assurances ». Quadrige, 2014, 239-61.
  - ———. Mondialisation, villes et territoires. Quadrige. Presses Universitaires de France, 2014.
  - Villages Vivants. « Pourquoi Villages Vivants? » Villages Vivants. Consulté le 23 mai 2019. <https://villagesvivants.com/villages-vivants/nos-valeurs/>.
  - Vincent Béal, et Anaïs Collet. « Villes en décroissance - Métropolitiques ». Métropolitiques, mars 2017. <https://www.metropolitiques.eu/Villes-en-decroissance.html>.
  - WAJSBROT, Sharon. « La Caisse des Dépôts met sur orbite sa "banque" des territoires | Les Echos », mai 2018. <https://www.lesechos.fr/2018/05/la-caisse-des-depots-met-sur-orbite-sa-banque-des-territoires-991374>.