

Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité - état des lieux et problématiques

Francis Aubert, Emmanuelle Georges-Marcelpoil, Caroline Larmagnac

▶ **To cite this version:**

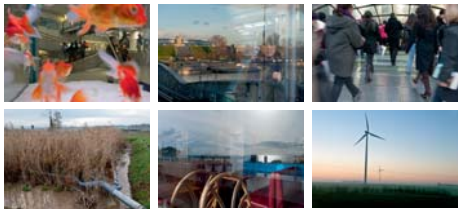
Francis Aubert, Emmanuelle Georges-Marcelpoil, Caroline Larmagnac. Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité - état des lieux et problématiques. Territoires 2040 : revue d'études et de prospective, 2011, 3, pp.101-119. hal-02649377

HAL Id: hal-02649377
https://hal.inrae.fr/hal-02649377

Submitted on 29 May 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.





© Isabelle Rimbert, 2011

« Dans son système territorial, la ville intermédiaire remplit une somme de fonctions de médiation qui contribuent à la connexion de l'ensemble des localités. Ce sont très concrètement des points d'accès à des réseaux d'infrastructures globales, à des plateformes techniques de génération récente, mais aussi des lieux de recueil des informations et de traduction de signaux, de différentes natures – économique, culturelle, politique notamment – et d'origine exogène qui importent pour la compréhension des enjeux en cours de développement. Ainsi, par sa place dans une organisation urbaine relativement hiérarchisée, la ville intermédiaire donne accès à un ensemble de ressources stratégiques pour les acteurs de son système spatial. »

Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité - état des lieux et problématiques

Francis Aubert
Économiste, professeur à AgroSup Dijon (INRA-CESAER)

Emmanuelle George-Marcelpoil
Économiste, ingénieur-chercheur au Cemagref de Grenoble (unité Développement des territoires montagnards)

Caroline Larmagnac
Chargée de mission « Stratégies territoriales et lien urbain-rural » à la Datar

Ce groupe de prospective traite de Brest, de Bayonne, de Grenoble et de Clermont-Ferrand ; on pourrait ajouter Vesoul et Sedan, Angoulême et Béziers. Chacune de ces villes est au cœur d'un système spatial qui associe différentes composantes urbaines et rurales que l'on suppose répondre à des principes communs d'organisation. Cela ne signifie pas que chaque site dispose du même niveau d'organisation territoriale ni que chaque « système concret » soit constitué au même degré ; cela ne présuppose pas non plus une même capacité d'action locale ou de maîtrise de l'évolution du territoire en question. L'histoire du rapport des sociétés locales à l'espace est différente, en termes de maillage et d'homogénéité de la zone en particulier, de même que les rapports entre leurs composantes spatiales selon le moment de l'observation, du pôle qui attire et écrème jusqu'à la ville qui diffuse et ordonne. La « grande ville » en question ne dispose pas du niveau d'autonomie de la métropole ni de dépendance des espaces périphériques. Elle représente un entre-deux qui structure l'essentiel du territoire, en jouant un rôle intégrateur pour faire système avec son espace environnant et pour inscrire l'ensemble dans les structures et flux généraux.

Dans ce contexte, le groupe de prospective, rassemblant des scientifiques et des acteurs de structures opérationnelles, a adopté une démarche de déconstruction-construction de l'objet « Villes intermédiaires ». Ce travail d'aller-retour, d'analyse de la ville en statut intermédiaire, a questionné les bornes, inférieure comme supérieure, de la catégorie. Il a surtout mis en exergue la nature des questionnements posés à ces villes, tant dans leur rapport aux autres types de villes que dans leurs relations avec leurs espaces de proximité. Aussi, dans un premier temps, nous nous arrêtons sur le caractère flou de la catégorie des villes intermédiaires. Caractère flou dans les contours de ce que recouvre ou ne recouvre pas cette notion, de la place occupée dans une lecture plus large de la hiérarchie urbaine ou encore de l'action publique qui lui est dédiée. L'enjeu est toutefois de dépasser cette lecture en creux des villes intermédiaires pour en proposer une représentation synthétique et préciser un champ d'étude, soulignant ses traits distinctifs tout en préservant sa diversité.

Sur cette base, la seconde partie développe les enjeux que cette catégorie particulière de villes permet d'expliciter – il ne s'agit pas d'ériger le système spatial des villes intermédiaires en situation exemplaire du point de vue social ou économique, relativement aux métropoles ou aux espaces de faible densité, mais d'identifier les points de tensions et les lignes éventuelles de rupture pour lesquels le système aide à penser les enjeux actuels et à venir. Ces enjeux traversent naturellement la sphère productive, la nature des fonctions urbaines présentes ou absentes. Ils renvoient également à l'univers social représenté par ces villes intermédiaires. Se différencient-elles uniquement par la mixité sociale ou bien leur cadre de vie favorable conduit-elle à des formes de ségrégation, d'exclusion sociales ? Enfin, les dynamiques futures questionnent les formes de gouvernance et/ou de gouvernement de ces villes intermédiaires. Présentent-elles des spécificités ou ne constituent-elles qu'une déclinaison parmi d'autres d'une gestion urbaine générique ?

Au-delà des caractéristiques sociales de ces villes et de leurs espaces de proximité, la question est posée en troisième partie de leur agencement dans des systèmes territoriaux dotés d'une certaine unité et cohésion. En présence de forces centrifuges et de tendances à la parcellisation des espaces comme des groupes sociaux, la ville intermédiaire est évaluée dans son rôle de médiation et d'intégration. Une telle représentation des unités territoriales est enfin mise à l'épreuve du point de vue des politiques d'aménagement du territoire.

Les villes intermédiaires, de quoi parle-t-on ?

Nous ne disposons pas d'une définition consacrée pour les « villes intermédiaires ». Le qualificatif fait référence à la fois à ce qui est au milieu et à ce qui remplit des fonctions de médiation ; il peut aussi indiquer l'idée de transformation, de stade ou d'étape vers un état d'achèvement. Toute tentative pour en préciser le sens révèle surtout la variété des acceptions les concernant et le caractère relatif de l'exercice, du double point de vue spatial et temporel. Qualifiées alternativement de villes « moyennes » dans une distribution statistique, de villes incomplètes par rapport aux métropoles, de villes secondaires dans une perspective hiérarchique, etc., cette catégorie de villes évoque des objets et ouvre des registres divers. L'enjeu n'est pas de produire une définition unique à visée normative mais plutôt, tout en rendant compte de l'hétérogénéité des visions et des situations, de stabiliser un périmètre d'investigation qui ait du sens pour tracer l'inventaire des états présents et l'image des futurs possibles. Classiquement, on utilise trois approches complémentaires pour définir et classer les villes : morphologique (taille des regroupements de population, constructions liées au logement des populations et au fonctionnement de l'agglomération), administrative (découpages et circonscriptions, frontières imposées et périmètres volontaires), fonctionnelle (à la fois interne par la centralité et externe par les relations spatiales). Nous avons retenu de les aborder, par l'unité territoriale de référence et la question des seuils avant de traiter, les différenciations fonctionnelles.

De l'absence de définition à la recherche d'une délimitation

La première question est celle de l'unité territoriale attachée à la représentation de la ville, et de son système territorial. La base la plus simple est communale, elle correspond à la ville centre qui est souvent la plus peuplée et la plus ancienne, au cœur d'un territoire éponyme qu'elle organise et anime. Mais la territorialité de la ville a depuis longtemps dépassé les limites du finage initial pour absorber, dans une agglomération continue, les communes proches devenues banlieues. L'ensemble constitue une unité de vie et de gestion urbaine par le prolongement des réseaux et les complémentarités de quartiers. Plus récemment, les facilités de déplacements aidant, c'est sur une couronne périurbaine que s'étend l'inscription spatiale de la ville. L'aire d'influence dépend de la taille du centre et des facilités de communication ; elle définit maintenant une aire de marché du travail et du logement au sein de laquelle les communes sont solidaires du point de vue économique et social. Elle devient une aire de planification urbaine pour penser et réguler le fonctionnement urbain sur des horizons étendus. Cette échelle de l'aire urbaine s'impose lorsque l'on s'intéresse au système « ville intermédiaire et ses espaces de proximité ».

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Du point de vue statistique, la fourchette de tailles « intermédiaires » que l'on peut envisager est large, que ce soit au plan régional, national ou international. La variabilité des situations locales ne permet pas une identification chiffrée claire et univoque de la catégorie des villes intermédiaires. Au niveau européen, les différences de modes d'occupation de l'espace, traduites en densité et en trame urbaine, aboutissent à un éventail de définitions de ce qui « fait ville », à partir d'un palier variant de 2 000 à 20 000 habitants regroupés sur un espace bâti dont les seuils de discontinuité varient de 50 à 250 mètres et, en conséquence, à de réelles difficultés de délimitation de la catégorie des « medium-sized towns » (Espon-Smesto, 2008). Les questions administratives compliquent la tâche en définissant l'unité statistique de base de manière hétérogène – commune, municipio, district, etc. (Santamaria, 2000). En France, c'est la catégorie des « villes moyennes » qui est la plus fréquemment usitée. Elle comporte le risque d'aplanir la diversité par facilité technique, en s'en tenant à une simple position de curseur dans la distribution des valeurs urbaines, mais une dimension institutionnelle lui est associée avec le regroupement des villes moyennes[1] et la conception de programmes de travail et d'expérimentation spécifiques conduits par la Datar (Diact, 2007 ; 2009). Il en ressort une certaine convergence des critères d'identification (de 20 000 à 200 000 habitants en particulier) qui correspondent à une transcription pragmatique à la base d'une réflexion sur le rôle des structures « intermédiaires » dans l'organisation du territoire.

Enfin, les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité renvoient à un entre-deux dans l'aménagement du territoire. De fait, les villes intermédiaires, pourtant incontournables dans l'armature urbaine, ne sont pas traitées en tant que telles mais sont positionnées entre, d'une part, des politiques dédiées aux métropoles, en vue d'asseoir la place française dans le concert européen et mondial et, d'autre part, des dispositifs consacrés aux territoires ruraux, dévitalisés, en retard, etc. Définir cette catégorie de villes intermédiaires revient à consacrer ces villes comme un élément à part entière de la structuration urbaine et à interroger ses dynamiques.

Le poids de l'analyse par les fonctions

La démarche la plus courante de définition de la structure urbaine est de nature fonctionnelle. En identifiant les fonctions urbaines et en notant leur présence ou leur absence, elle permet de classer et d'ordonner les différentes villes et agglomérations. L'entrée par les fonctions urbaines correspond d'abord à une analyse de spécialisation et permet de compléter l'examen de la répartition des secteurs d'activité et des professions. L'Insee a pour cela défini trois groupes de fonctions qui discriminent les espaces en particulier en fonction de la taille des aires urbaines (Van Puymbroeck et Reynard, 2010). Ainsi, les fonctions métropolitaines [2] sont les plus sensibles au gradient de taille, alors que les fonctions de production concrète s'éloignent des villes et que les fonctions attachées au service de la population suivent une répartition plus uniforme sur le territoire. L'inventaire des fonctions urbaines des villes intermédiaires constitue ainsi un premier repérage de leur situation, en notant le relief de la structure des emplois et tout spécialement les lacunes au regard d'un éventail « complet » de type métropolitain. La ville intermédiaire serait, en quelque sorte, une « métropole incomplète », une sorte de « grande petite » (voir l'encadré page suivante.).

Toute spécialisation sur certaines activités ou fonctions correspond à une faiblesse relative sur d'autres, et cet effet mécanique est d'autant plus sensible que la taille de la ville est

1 La définition d'une « ville moyenne » pour la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) repose sur un critère démographique, regroupant de 20 000 à 100 000 habitants, et un critère fonctionnel formulé en termes de centralité. Le champ ainsi défini concerne 250 villes, ensemble de collectivités locales encadré, en termes de représentation d'élus, par l'Association des petites villes de France (APVF), qui fédère les petites villes de 3 000 à 20 000 habitants, et l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) qui regroupe les maires et présidents des plus grandes villes et de plus grands groupements intercommunaux (plus de 100 000 habitants).

2 Les professions, transversales par rapport aux secteurs d'activité, sont réparties en quinze fonctions qui sont regroupées en trois catégories : les fonctions métropolitaines (conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce interentreprises et culture-loisirs), les fonctions de production concrète (agriculture, bâtiment et travaux publics, fabrication) et les fonctions au service de la population (éducation-formation, santé-action sociale, services de proximité).

Grenoble

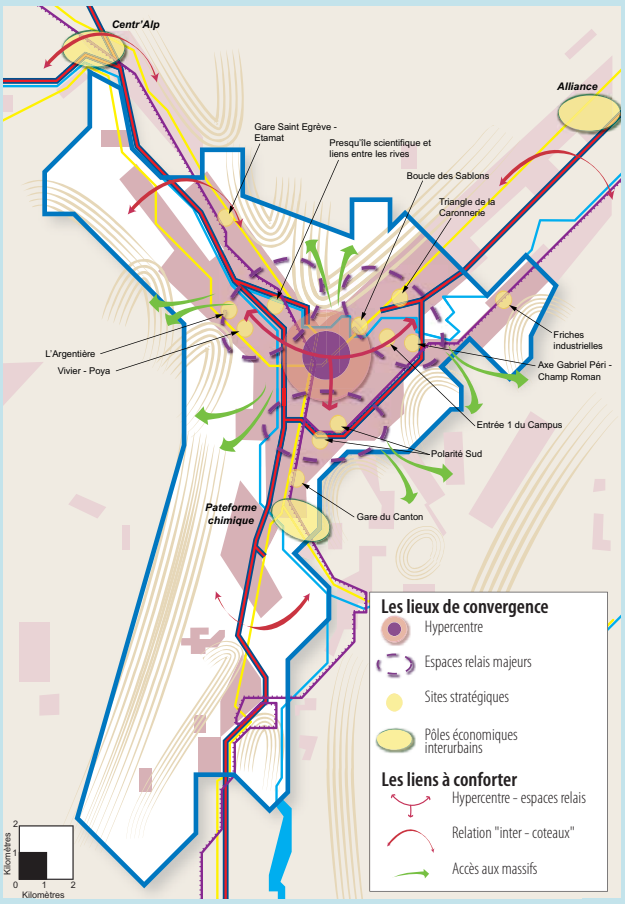
Jean-Michel Évin, David Le Bras

Le cas de Grenoble illustre la situation de « grande petite ». Le territoire peut se prévaloir d'atouts productifs effectifs, fondés sur un modèle de développement économique technopolitain visible à l'échelle nationale et internationale avec notamment une forte composante d'emplois métropolitains. Pour autant, cette situation n'est pas relayée par une image de ville européenne. Des manques de lisibilité demeurent autour du positionnement face aux grands axes de communication, de la cohésion sociale et plus largement de la construction du projet urbain, notamment la concrétisation de la stratégie affirmée autour des trois polarités constitutives de l'« Y » grenoblois en complément du projet ville-centre « cœur de ville – cœur d'agglomération ». Cette stratégie affiche l'ambition de promouvoir une nouvelle dimension de la centralité multipolaire de l'agglomération afin de porter à la fois des objectifs d'attractivité renouvelés et une vision de ville intégratrice.

Plus largement, ce sont les questions de gouvernance territoriale, d'intégration et d'organisation de la relation ville – agglomération – région urbaine qui apparaissent décisives pour l'avenir. À l'identique de nombreux territoires, la dynamique en cours (flux migratoires, périurbanisation, etc.) interroge l'organisation territoriale (à l'intérieur de l'aire urbaine, la communauté d'agglomération représente 75 % de la population et Grenoble, la ville centre, 30 %). Plus généralement, cette réalité interpelle les collectivités sur la position de commandement de Grenoble et son agglomération et sur les nouveaux cadres de coopérations (transports, planification, etc.) avec les territoires voisins.

De fait, le système grenoblois apparaît à la fois partie prenante d'une dynamique métropolitaine d'un certain type (métropole en réseau, sillon alpin) mais également caractéristique d'un système de ville intermédiaire en évolution.

Figure 1. Projet d'agglomération acte 2 et stratégie urbaine : un développement polycentrique et l'affirmation d'une nouvelle échelle de travail



Source : Extrait Projet d'agglomération Acte II

restreinte. En poussant cette analyse en négatif, sur ce que les « villes intermédiaires » n'ont pas, sur ce qui leur fait défaut, on fixe l'image sur ce qui les rend peu attractives, peu innovantes, à « la traîne ». Inversement, il convient de s'interroger sur ce que ces villes ont à offrir que les autres n'ont pas, les plus grandes comme les plus petites ? C'est sur un autre registre que se situent leurs avantages, celui du mode de vie. Il fait référence au cadre de vie et au type de relations sociales : l'ensemble est organisé à une échelle suffisante pour proposer un ensemble d'aménités urbaines dans un territoire à taille humaine, avec des villes relais et des bourgs qui permettent une grande circulation interne au système territorial. Le lien est ainsi établi avec les aménités rurales et l'intégration d'espaces de nature est constitutive du système spatial en question.

Ce système des villes intermédiaires assure un certain nombre de fonctions urbaines qui les caractérisent, même si elles ne peuvent évidemment rivaliser avec les métropoles, et qui marquent leur vie sociale et leur attractivité. Cette vision « résidentielle » ne doit toutefois pas masquer les enjeux attachés aux fonctions productives et aux infrastructures sociales en général. L'entrée par les fonctions met aussi en lumière, par le

Délimitation du champ d'étude

En appui à la réflexion du groupe de prospective, une identification statistique des villes concernées a été opérée. Elle permet d'échanger sur les critères et les situations concrètes, sans chercher la production d'une liste normalisée : aussi doit-elle être appréciée de manière indicative. Les critères utilisés sont de nature morphologique et fonctionnelle, sachant que les découpages administratifs, nationaux, sont uniformes. Les données sont établies en référence à trois niveaux géographiques emboîtés : la commune-centre, le pôle urbain et l'aire urbaine, en attribuant une position prépondérante au pôle urbain (unité urbaine de 5 000 emplois ou plus) en ce qu'il rend compte de la réalité de l'agglomération et du rôle polarisateur des emplois. Dans ce sens, seule la commune-centre des grandes unités urbaines est considérée comme ville intermédiaire ; en revanche, au sein d'une même aire urbaine, plusieurs villes intermédiaires peuvent être identifiées et retenues – à noter que le protocole national est appliqué à la région Île-de-France. Les regroupements de population et d'emploi constituent les variables d'intérêt (population de la ville centre, population et emploi de l'unité urbaine, identifiée en pôle urbain dès que le seuil de 5 000 emplois est franchi, et relations fonctionnelles entre lieux de résidence et d'emploi pour les communes de l'aire urbaine, avec un seuil de navetteurs attirés par le pôle urbain fixé conventionnellement à 40 %). De façon complémentaire, le statut de préfecture de département a été pris en compte par sa fonction de centralité administrative, ce qui permet d'assurer la couverture du territoire dans son ensemble – hors métropoles.

– Délimitation du niveau supérieur : il s'agit d'exclure les sites qui ont des caractéristiques métropolitaines trop marquées. Sont exclues les villes centres de plus de 200 000 habitants appartenant à un pôle urbain de plus de 500 000 habitants situé dans une aire urbaine de plus de 600 000 habitants. Pour les villes et leurs aires qui sont à la limite des seuils retenus, c'est le critère de centralité administrative qui permet de décider.

– Délimitation du niveau inférieur : l'objectif est de descendre suffisamment bas pour ne pas manquer des villes qui ont un véritable rôle de chef-lieu malgré des caractéristiques objectives de ville petite ou moyenne. Sont exclues les villes centres de moins de 20 000 habitants qui n'appartiennent pas à un pôle urbain de plus de 30 000 habitants situé dans une aire urbaine de plus de 40 000 habitants. Toutefois, sont réintroduits les pôles urbains qui regroupent au moins 20 000 emplois et les préfectures de département qui ne remplissent pas les conditions précitées.

caractère incomplet des villes intermédiaires, les interdépendances de ces centres avec leurs espaces de proximité et avec les aires métropolitaines.

Des enjeux propres à cette catégorie de villes intermédiaires

La délimitation de ce que l'on entend par villes intermédiaires met en évidence et appelle la caractérisation des enjeux qui peuvent leur être associés. Ceux-ci concernent l'univers social et les objectifs de mixité comme de cohésion sociale, en relation avec les processus de résidentialité. Mais ils portent également sur la sphère productive. Les villes intermédiaires peuvent se prévaloir d'avantages concurrentiels mais elles peuvent aussi jouer de leur insertion dans des réseaux d'échelle supérieure et capitaliser les ressources présentes dans leurs espaces de proximité.

La pérennisation des caractéristiques économiques et sociales questionne les choix opérés par les acteurs publics mais également l'implication de nouveaux acteurs dans le gouvernement au quotidien et dans la définition de la stratégie des villes intermédiaires et de leurs espaces de proximité.

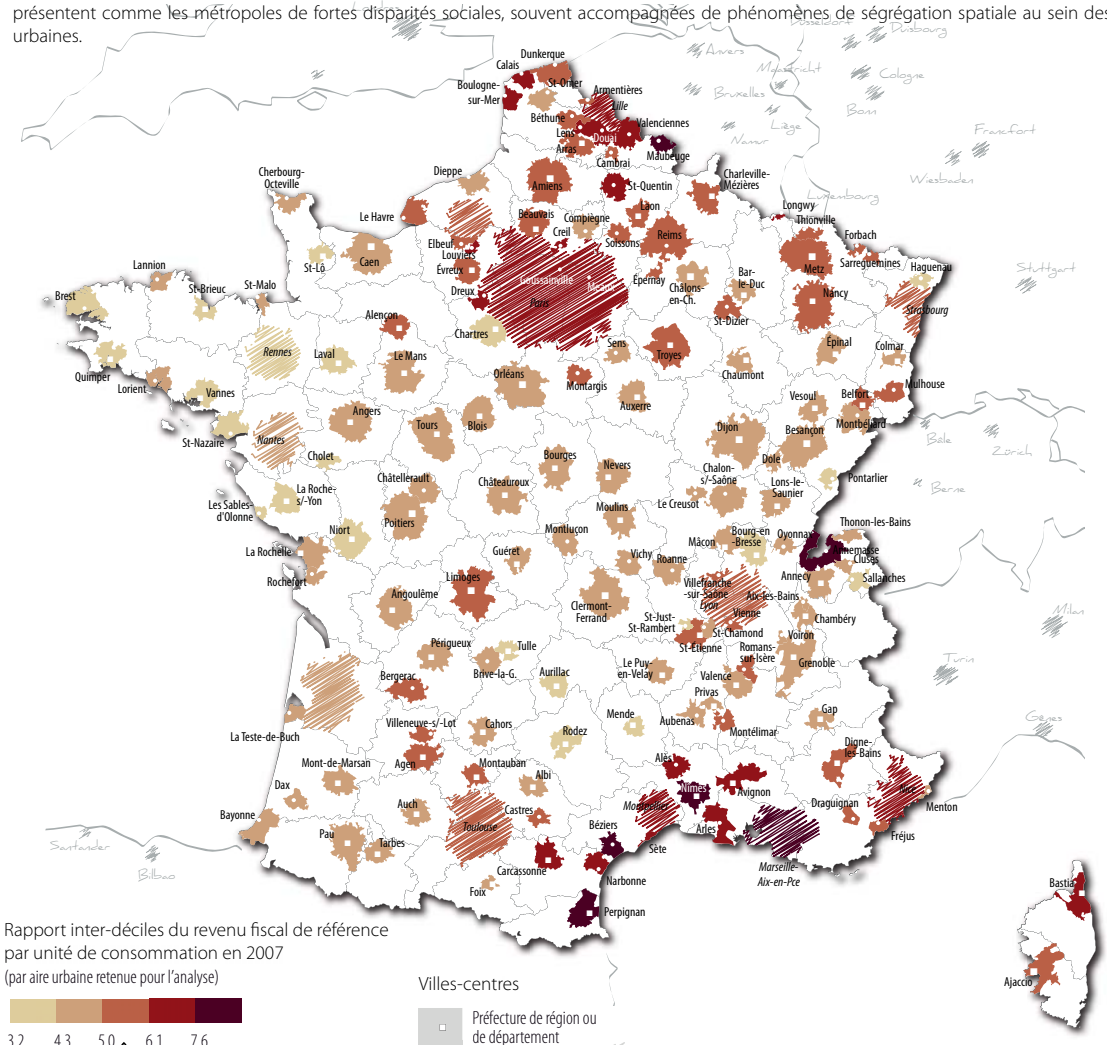
Des enjeux de cohésion sociale

La première question est de nature sociologique, elle se rapporte à la manière de vivre ensemble, de faire société dans un cadre urbain en associant des groupes sociaux divers dans un système spatial. Si le contraste des distances sociales et du rapprochement physique est le fait de toute ville, son intensité dépend du type de ville, plus ou moins favorable aux rapports de voisinage (taille, disposition des rues, architecture). Au sein du système de la ville intermédiaire, on peut supposer que la logique de la vicinalité l'emporte, dans le sens d'une solidarité liée au sentiment d'appartenance à un même lieu (Hénaff, 2008). Sa dimension est suffisante pour assurer une certaine diversité sociale, alors que son organisation permet une certaine mixité par le jeu de la proximité. Le système en question ne comporte le plus souvent qu'un centre, regroupant les équipements et services urbains qui polarisent les échanges et les flux : c'est un lieu de rencontre et de brassage. Chaque organisation produit ses formes d'intégration mais aussi de tri social. Les villes françaises, par leur histoire et les modalités de leur développement dans l'espace, tendent à ordonner la carte sociale à partir du centre et à attribuer aux groupes défavorisés des emplacements aux marges ou en périphérie. En comparaison, la planimétrie des villes nord-américaines conduit à un quadrillage qui réserve aux groupes sociaux des quartiers propres dont l'unité repose le plus souvent sur des critères ethniques. Dans les évolutions en cours au niveau européen, l'entité urbaine se démarque de ses couronnes périurbaines (*inner ring*, *outer ring*) dans lesquelles des modules différenciés s'agencent en fonction de mécanismes économiques ou de contagion sociale – fuite ou agrégation. Si l'espace n'est pas le premier facteur de différenciation sociale, non seulement il y contribue, par la rente foncière ou la distinction, mais il constitue un support essentiel du tri social. Les mécanismes spontanés fabriquent de l'homogénéité sociale à une échelle microterritoriale. Aucune situation urbaine ne semble échapper aux mécanismes de ségrégation, notamment par la périurbanisation : l'analyse d'un indicateur de disparités sociales montre un fort lien entre la taille de l'agglomération et le niveau de ségrégation (Charlot *et al.*, 2009). On peut ajouter que, si le niveau de vie moyen suit également le gradient de taille, la distribution interne à la population n'est pas uniforme, dans le sens d'une plus grande homogénéité dans les villes intermédiaires (Bonerandi, 2010) (figure 2).

L'analyse des disparités sociales pose la question, à côté des indicateurs normalisés, de la façon dont sont perçues et jugées les différences, facteurs dont la combinaison définit un degré d'aversion pour les inégalités. Est d'abord mise en jeu la perception des écarts entre les individus et entre les groupes sociaux, perception pour laquelle les différentes structures urbaines jouent un rôle déterminant. Par son caractère monocentrique, le système spatial de la ville intermédiaire peut être supposé confronter plus directement les groupes sociaux les uns aux autres et donner à voir plus explicitement la misère sociale. Pour ce qui concerne le degré d'aversion pour ces inégalités perçues, on ne peut le supposer constant en tout lieu et à tout moment. Il dépend des conceptions que les populations se font de

Figure 2. Écart des revenus fiscaux

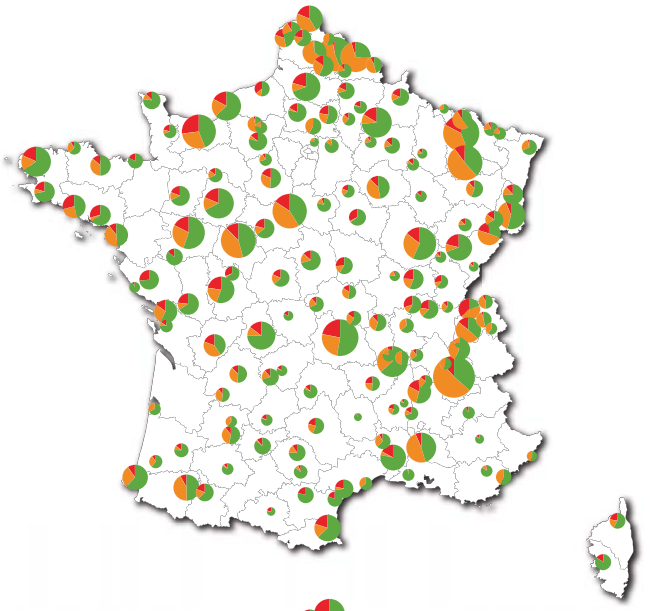
Dans la grande majorité des aires urbaines des villes intermédiaires, la dispersion des revenus fiscaux, mesurée par le rapport inter-déciles, est inférieure à la moyenne nationale et moins importante que dans les aires urbaines métropolitaines. La carte met toutefois en évidence les situations beaucoup plus contrastées du nord de la France, des zones frontalières de la Suisse et du littoral méditerranéen, où les villes intermédiaires présentent comme les métropoles de fortes disparités sociales, souvent accompagnées de phénomènes de ségrégation spatiale au sein des aires urbaines.



Source : Insee-DGFip Revenus fiscaux localisés des ménages - Traitement Datar - Observatoire des territoires

Fonds cartographiques : Francèmes © Tous droits réservés
Réalisation : Datar - Territoires 2040 • Karine Hurel / Cécile Métayer • 2010

Figure 3. Répartition géographique de l'emploi et de la population dans les aires urbaines « intermédiaires »

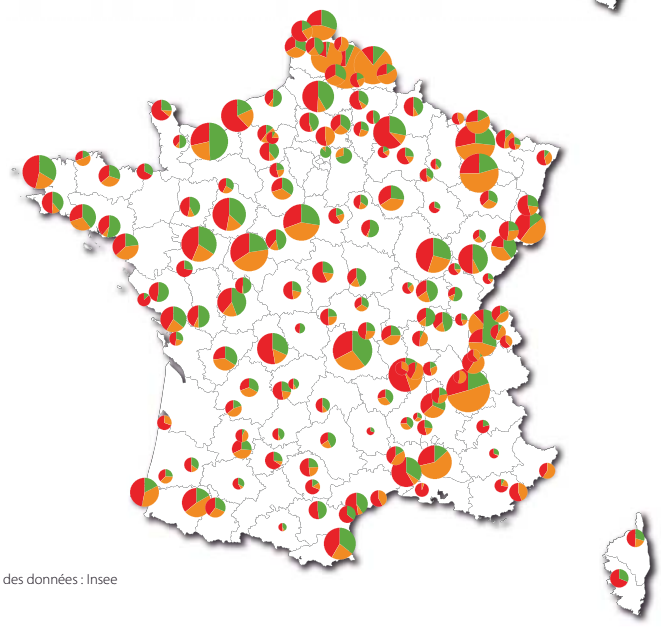


Nombre d'emplois en 2006
(exprimé par aire urbaine retenue dans l'échantillon)

250 000
150 000
50 000
10 000

Répartition géographique de l'emploi
dans la ville-centre dans l'aire urbaine
dans le pôle urbain, hors ville-centre dans l'aire urbaine
dans l'aire urbaine hors ville-centre et pôle urbain

NB : Pour Goussainville et Meaux, les poids du nombre d'emplois ont été calculés par rapport à leur pôle urbain et non à l'aire urbaine de Paris.



Nombre d'habitants en 2007
(exprimé par aire urbaine retenue dans l'échantillon)

500 000
200 000
100 000
50 000

Répartition géographique de l'emploi
dans la ville-centre dans l'aire urbaine
dans le pôle urbain, hors ville-centre dans l'aire urbaine
dans l'aire urbaine hors ville-centre et pôle urbain

NB : Pour Goussainville et Meaux, les poids de population ont été calculés par rapport à leur pôle urbain et non à l'aire urbaine de Paris.

Fonds cartographiques : Francièmes © Tous droits réservés
Réalisation : Datar - Territoires 2040 - Karine Hurel / Cécile Métayer - 2010

Source des données : Insee

Ces cartes permettent d'apprécier la répartition respective de la population et de l'emploi au sein des aires urbaines des villes intermédiaires. Au-delà des différences de situation liées à la géographie ou à l'histoire, l'analyse comparée des deux cartes met bien en évidence la dispersion de la population au sein des aires urbaines, et par opposition la forte concentration des emplois au sein du pôle urbain, voire dans la ville-centre. Ce phénomène est particulièrement marqué sur certains sites tels que Limoges, Ajaccio, Nîmes et Reims.

la justice distributive. Si l'on considère une conception de justice centrée sur l'amélioration du sort des moins bien lotis, le fait de constater de visu le quotidien de voisins en difficulté peut rendre enclin à un plus grand consentement à corriger leur situation. Le souci de réduction des inégalités peut également relever d'un objectif utilitariste, consistant par exemple à chercher à conforter une image de cohésion sociale favorable à l'attractivité globale du site.

Autre trait caractéristique de la dynamique résidentielle des villes intermédiaires : elle renvoie à la valorisation d'un cadre de vie, d'un patrimoine, puissant facteur d'attractivité. Dans cette perspective, la volonté des nouvelles populations de conserver le cadre de vie, à l'origine de leur migration, peut entrer en contradiction avec le maintien de la mixité sociale caractéristique des villes intermédiaires. La dynamique de la rente foncière peut en effet générer un mécanisme de sélection des populations dans les villes intermédiaires, conduisant à une éventuelle perte de leur spécificité sociale.

En résumé, le système spatial des villes intermédiaires présente un niveau de diversité sociale caractéristique de la grande ville mais avec un mode d'organisation qui s'intercale entre la constitution de quartiers relativement homogènes socialement, propres aux métropoles, et la préservation d'espaces socialement assez uniformes, tels que rencontrés dans les petites villes et les zones de faible densité.

Des enjeux d'organisation économique

Une ville et son territoire ne sont pas d'abord en position de répartir une rente, de la digérer, mais ils sont avant tout producteurs de richesses. L'histoire de chaque site, sa dotation en facteurs de production, sa position au regard des grands flux matériels et immatériels, le génie de ses habitants, ont modelé la structure productive et défini ses avantages concurrentiels. Pour la construction de ces positions comme pour leur adaptation aux conditions d'échange, le système spatial centré sur une ville intermédiaire dispose d'atouts distincts de ceux de la métropole comme de ceux des espaces périphériques, en associant des spécialités exposées et des circuits locaux relativement bouclés sur place.

Le rôle de la ville est essentiel par la constitution d'un marché vaste et rapproché, nous indiquait déjà A. Smith, non seulement en tant que débouché pour les productions locales, mais plus encore en tant que pourvoyeur de facteurs de production en quantité et en diversité. Toute agglomération modèle les échanges en fonction de son importance et de son environnement, organisant les aires de chalandise. Les villes intermédiaires peuvent être distinguées des simples fonctions de proximité pour accéder à un rang élevé dans la hiérarchie urbaine en ce qui concerne l'offre comme la demande de biens et services. Ce sont des centres qui regroupent, en particulier, l'essentiel de l'appareil commercial [3] et des grands équipements, complétant et étendant la variété de l'offre des villes qui font le maillage du système territorial. Du point de vue des facteurs de production, l'agglomération s'établit sur un marché foncier et sur un marché du travail. Les aires correspondantes sont plus ou moins grandes, selon la distribution du peuplement, la cartographie des voies de communication et des structures économiques, des ressources et des aménités, de l'histoire productive du site. En contexte d'excédent global de l'offre de travail, la période contemporaine est en effet marquée par la poursuite de la concentration des emplois dans les pôles et par la dispersion relative des populations [4] sur des espaces étendus, périurbains et ruraux (figure 3).

Les phénomènes d'étalement urbain montrent que la ville dispose des réserves foncières des campagnes et des ressources en main-d'œuvre de ses espaces d'influence,

3 Dans la classification que le Credoc dresse des pôles commerciaux en deux niveaux selon les effectifs d'emplois et la proximité aux autres pôles, les 40 pôles de niveau 1 regroupent la moitié des emplois du commerce de détail ; toutefois, la densité commerciale est décroissante avec la taille des aires urbaines et c'est dans les aires urbaines de 10 000 à 20 000 habitants que la croissance de l'emploi commercial est la plus marquée entre 1995 et 2005 (croissance de 38 % contre 23 % dans les aires de 200 000 à 500 000 habitants et moins de 20 % dans l'aire urbaine de Paris, données DADS). Cette évolution peut être mise en relation avec la tendance au déplacement de l'appareil commercial de la ville centre vers la couronne périurbaine voire même à une certaine « évasion » hors des aires urbaines (Credoc, 2008).

4 Les villes centres regroupent 41 % de la population des aires urbaines retenues dans le champ des villes intermédiaires mais 58 % des emplois, les pôles urbains comptant respectivement 72 % de la population et 85 % des emplois (source Insee, RP 2006).

sous condition d'accessibilité. C'est particulièrement le cas de la ville intermédiaire, suffisamment importante pour structurer des aires de marché locales et, en même temps, fortement connectée à son territoire pour organiser les échanges locaux et drainer les ressources vers une valorisation marchande. Dans une logique de production, la ville intermédiaire est inscrite dans un bassin agricole ou manufacturier en lui apportant les fonctions d'appui et l'accès au marché urbain. L'image ancienne de l'autoapprovisionnement est depuis longtemps dépassée, l'écoulement des productions locales nécessitant des marchés de dimensions d'autant plus grandes qu'elles sont spécialisées. À l'heure actuelle, les avantages historiques sur lesquels reposaient ces spécialisations sont discutés et fréquemment bousculés. La question se pose de leur renouvellement et des nouvelles formes de leur transformation efficace, dans un cadre contraint par des normes techniques et économiques globales. Par analogie avec l'analyse des régions intermédiaires portée par les sciences régionales, on peut supposer que les villes qui nous intéressent et leur territoire d'insertion sont de taille trop limitée pour disposer en interne des ressorts d'une croissance autoentretenue. C'est alors dans leur capacité à entrer en rapport avec l'extérieur, par des relations d'échanges qui mettent en jeu les variations de revenu et de produit, que les villes intermédiaires participent des dynamiques régionales. Une fonction essentielle est de connecter les acteurs locaux à différents réseaux d'échange qui contribuent à l'efficacité productive du site : la ville intermédiaire remplit un double rôle. En premier lieu, elle permet de satisfaire les conditions d'accès aux réseaux par les infrastructures de communication – inversement, l'éloignement et la non-connexion sont synonymes de mise à l'écart, voire d'exclusion, comme le montrent les débats sur les « zones d'ombre » concernant l'accès aux nouvelles techniques de communication. De plus, chaque point d'un territoire n'est pas en relation avec le reste de la planète : le local atteint le global par raccordements successifs. La plupart des flux supposent une continuité de circulation et l'existence de points de convergence et d'aiguillage, parfois de médiation. La ville intermédiaire est un puissant facteur de raccordement des réseaux élémentaires, évitant les « effets tunnel » et le décrochage de pans entiers du territoire national. Complémentairement aux métropoles, elle devient le lieu d'organisation de systèmes de communication et de représentation sur lesquels prennent appui les stratégies des acteurs sociaux.

En nous situant au niveau du système spatial des villes intermédiaires, la prise en compte de l'économie de production va de concert avec celle de l'économie résidentielle. La première, tournée vers les marchés extérieurs, y occupe des positions concurrentielles à même d'accrocher des flux de revenus nécessaires à la croissance régionale ; la seconde, centrée sur le marché local, permet de satisfaire les besoins des résidents. Nos sujets d'étude sont justement de petites économies régionales pour lesquelles se pose la question de la situation respective et du rapport entre secteur basique et secteur résidentiel (Davezies, 2009). Dans le cas d'une spécialisation sur des biens ou services échangeables, c'est-à-dire qui sont produits et consommés en des endroits distincts pouvant être fort éloignés, l'économie régionale, de type extraverti, est sensible aux variations externes de marché. Dans le cas d'une orientation presque exclusive sur le marché local, l'économie régionale est alors protégée mais dépendante de transferts publics et privés qui la rendent peu autonome. La fonction de la ville intermédiaire est essentielle dans le sens de la mise en rapport des composantes de l'économie régionale. La densité des relations qui les unissent est facteur d'efficacité pour les entreprises locales, de satisfaction pour les ménages et d'effet multiplicateur pour le système spatial dans son ensemble.

Les enjeux d'organisation économique au sein du système spatial des villes intermédiaires sont considérables. On a affaire à une association de bassins de vie au sein desquels sont disposées les commodités de la vie courante, en termes d'emplois et de services de proximité, avec des fonctions métropolitaines conditionnant l'apparition et la pérennité de points de spécialité productive. La ville intermédiaire, dans une combinaison de spécialités économiques connectées aux réseaux d'échanges nationaux et internationaux, articule ces deux plans en permettant de maintenir voire d'améliorer l'autonomie du système territorial.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Des enjeux de gouvernement local

Les systèmes spatiaux que nous étudions ne résultent pas uniquement de déterminants historiques et géographiques, ils sont aussi le produit de démarches volontaristes de construction des organisations sociales, en particulier dans leur dimension spatiale. La montée des prérogatives des autorités locales et la place dévolue à la délibération locale ont abouti à la constitution de véritables gouvernements dans les territoires. Ainsi construits, ils conservent toutefois une hétérogénéité de contours et de contenus dans lesquels la place des villes intermédiaires est déterminante et contribue à la différenciation spatiale.

Les avantages d'une gestion publique décentralisée reposent sur des critères d'information et de responsabilité, pour ce qui concerne le registre politique, sur des critères de dimension et de cohérence, pour le registre économique. Dans la recherche du dispositif adapté, le débat central est celui de la juste échelle. Elle est à situer en référence à la maille la plus fine, celle du quartier ou du village, qui correspond à des communautés locales relativement homogènes en mesure de formuler et de faire valoir un point de vue sur la conduite des affaires publiques les concernant. L'entrée par des critères de proximité marque les conceptions récentes de la légitimité démocratique [5]. Elle se traduit dans les modalités de la démocratie participative (Blondiaux, 2008), depuis la défense de la carte communale jusqu'aux conseils de quartier. Les débats parlementaires qui ont préparé les lois relatives à la démocratie de proximité au début des années 2000 [6] ont révélé une grande sensibilité des élus à la définition des seuils de population déclenchant les différents dispositifs en question.

Le choix du seuil à partir duquel doivent être mis en place des conseils de quartier croise la question des villes intermédiaires. Pour le législateur, c'est sur l'hypothèse haute (80 000 habitants) que l'on doit se caler pour que le gouvernement d'une ville nécessite l'instauration d'un échelon infracommunal de fonctionnement de la démocratie, ce qui suppose qu'en deçà, l'entité urbaine forme un tout suffisamment homogène – ou en tout cas de taille suffisamment réduite – pour que les autorités aient accès directement à l'expression de la diversité des besoins des administrés.

La recherche de l'échelon optimal de gouvernement local doit aussi composer avec la construction de périmètres rationnels de gestion des opérations et équipements publics. Ceux-ci sont soumis à des indivisibilités d'autant plus grandes que l'on monte dans la gamme des services publics locaux, ce qui les rend sensibles aux effets de dimension et à l'échelle de réalisation [7]. De plus, les caractéristiques des biens publics locaux posent la question de la coïncidence des périmètres techniques d'implantation et de gestion avec les périmètres politiques de décision et de financement ; les désajustements produisent des effets de congestion et de débordement. Plus les circonscriptions sont de taille réduite, plus les autorités locales sont confrontées à des difficultés de financement et de régulation des équipements et services de proximité. De plus, le resserrement des périmètres tend à favoriser l'homogénéité sociale et la spécialisation fonctionnelle des zones, donc la variabilité des bases fiscales et des demandes sociales. Ainsi, face au découpage tel qu'il est défini par la carte communale, se traduisant par une offre restreinte et hétérogène, la recherche de périmètres élargis pour penser l'action publique locale dans sa cohérence territoriale associe de fait la ville intermédiaire et ses espaces de proximité, en notant la difficulté à penser dans le même temps les contours des espaces propices à la concertation, à la décision et à la gestion des affaires locales.

5 Rosanvallon (2008) attache à la proximité trois éléments distinctifs : la proximité dit présence et attention, accessibilité et explication, particularité et arrangement ; on en comprend la fonction de « mot de passe » de l'époque et de marquage d'une politique de l'attention.

6 La loi Solidarité et renouvellement urbain (13/12/2000) et la loi relative à la démocratie de proximité (27/02/2002) ont défini le cadre destiné à permettre la concertation et la participation des habitants à la vie locale, en instituant en particulier les conseils de quartier et les commissions consultatives des services publics locaux, mais en cherchant aussi à répartir les logements sociaux au sein des agglomérations.

7 Pour toute une catégorie d'équipements, la première unité de prestation peut nécessiter une dépense si importante qu'il ne devient possible de fournir ce service que lorsque la population atteint une certaine taille critique.

Dans une organisation de type centre-périphérie classique, la ville centre regroupe la quasi-totalité des attributs de la centralité, en supporte les charges et en conserve en retour l'essentiel des produits, en particulier par le jeu de la capitalisation foncière. Dans l'agglomération proprement dite, les équipements et logements s'organisent entre l'hypercentre et les quartiers selon différents gradients de valeur et l'efficacité relative des politiques de régulation, de la carte scolaire aux schémas de déplacement. Dans le cas de la ville intermédiaire, tous les groupes sociaux sont représentés dans l'agglomération qui conserve une fonction résidentielle notable et des caractéristiques de mixité ; par ailleurs, les emplois sont fortement concentrés mais ni le centre ni l'agglomération n'en détient l'exclusivité. La modification principale de la période actuelle tient à la structure de la première couronne, celle du périurbain proche. De constitution récente, elle regroupe de manière différenciée selon la distance mais aussi par cadran, des zones spécialisées dans l'implantation commerciale, productive ou résidentielle. Ce zoning de fait produit une hétérogénéité des bases fiscales, en niveau et en mobilité, qui explique les difficultés de la coopération territoriale, dues notamment aux stratégies d'évitement des collectivités locales les mieux dotées et de free riding de la plupart. Face à ces facteurs centrifuges, la ville intermédiaire détient une capacité d'influence en mesure de dépasser les calculs municipaux : sa taille et ses capacités d'intervention lui permettent de contrôler les services stratégiques – équipements de la gamme supérieure et réseaux de base, comme les transports urbains. En même temps, la somme des positions des acteurs périphériques atteint un tel niveau que leur association est impérative, l'organisation en marguerite ne pouvant tenir lieu de schéma d'ensemble.

Du point de vue politique, la complexification croissante des modalités de l'intervention publique locale, en tension entre la prise en compte des besoins des microsociétés composant l'agglomération et la gestion de fonctionnalités sans cesse plus étendues et sophistiquées, conduit à une multiplication des intervenants et à une différenciation des positions internes. Les processus de fragmentation spatiale et sociale, qui découpent et distinguent des sous-ensembles sans cesse plus fins et plus spécialisés, nécessitent en contrepartie des plans d'échelle plus grande et un volontarisme accentué. L'enjeu global est un enjeu de gouvernance. Les démarches qui vont dans ce sens sont partielles et inabouties, mais les villes intermédiaires disposent d'un poids politique à même de faire passer les dispositifs de gestion urbaine de la capitalisation à la mutualisation.

Un système spatial qui organise les proximités et apprivoise les distances

Après une approche analytique qui a cherché à appréhender les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité successivement du point de vue sociologique, économique et politique, l'objectif est maintenant de les considérer comme ensemble territorial doté d'une unité pouvant faire système et d'une consistance pouvant permettre de l'envisager comme échelon intermédiaire de l'aménagement du territoire.

Un système spatial intégré sur un centre d'intermédiation

Le fait de considérer les composantes spatiales « ville intermédiaire » et « espaces de proximité » dans un même ensemble, de manière interdépendante, signifie d'abord que chacune a peu d'autonomie. La ville en question n'a pas statut métropolitain, c'est une *second town*. On a vu dans l'effort de délimitation du champ d'étude que sa taille est variable (de 30 000 à 500 000 habitants au niveau de l'unité urbaine) comme son statut (de capitale régionale à préfecture de département). Dans tous les cas, elle ne dispose pas de l'intégralité des attributs de la souveraineté ni des leviers de la croissance. En revanche, elle remplit un ensemble de fonctions urbaines qui jouent un rôle structurant au plan territorial, un rôle de « chef-lieu ». Les espaces qui jouxtent ce type de ville sont faiblement urbanisés, plus ou moins anthropisés ; ils comprennent des zones de production, des sites « consommés », des aires naturelles plus ou moins préservées. Même si des villes petites et moyennes, maillant ces espaces, constituent des points d'appui, ils restent dépendants de la ville intermédiaire pour de nombreux concours urbains. C'est ainsi dans une somme de complémentarités et de relations

croisées que les deux types d'espaces atteignent un niveau d'organisation et un degré d'autonomie qui permettent de parler de système territorial.

Les villes intermédiaires sont hétérogènes dans leurs structures et leurs fonctions, dépendant en particulier de leur taille et de leur position par rapport aux métropoles. Chaque cité particulière relève d'une classe de villes, de la quasi-métropole à la ville moyenne, à laquelle sont attachés des équipements matériels et symboliques qui marquent le rang dans la hiérarchie urbaine. Elle est partie prenante du processus global de métropolisation et participe de sa diffusion spatiale. Dans son système territorial, la ville intermédiaire remplit une somme de fonctions de médiation [8] qui contribuent à la connexion de l'ensemble des localités. Ce sont très concrètement des points d'accès à des réseaux d'infrastructures globales, à des plateformes techniques de génération récente, mais aussi des lieux de recueil des informations et de traduction de signaux, de différentes natures – économique, culturelle, politique notamment – et d'origine exogène qui importent pour la compréhension des enjeux en cours de développement. Ainsi, par sa place dans une organisation urbaine relativement hiérarchisée, la ville intermédiaire donne accès à un ensemble de ressources stratégiques pour les acteurs de son système spatial. Il faut noter qu'une telle organisation, assez typique du réseau urbain français, n'épuise pas l'ensemble des organisations spatiales possibles. Un système à la Randstad ne repose pas sur un ordonnancement urbain de nature hiérarchique, mais sur une oligarchie de villes aux fonctions équivalentes ou complémentaires – Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht sont de tailles différentes mais présentent une gamme de services centraux de niveau comparable, ce qui conduit les autorités à les rapprocher afin de disposer des avantages des villes de même niveau en disposition polycentrique (IAURIF, 2006).

À côté de ces fonctions d'intermédiation qui sont remplies par la ville centre, le système doit son unité et sa cohésion à des processus d'intégration. De façon spontanée, les composantes du système tendent à la constitution de milieux homogènes sur des micro-espaces. Du point de vue social, la recherche de l'entre-soi prévaut ; du point de vue économique, la spécialisation l'emporte ; du point de vue politique, les effets de club sont prédominants. Face à cette tendance à la fragmentation, le système bénéficie de forces d'intégration qui rendent les composantes solidaires. La plus importante est structurelle : chaque élément spécialisé du système n'a d'existence que par la colocalisation de toutes les parties. Une zone résidentielle n'a de sens que par le voisinage d'un pôle d'emploi, un parc commercial dépend intégralement de la zone de chalandise, etc. En d'autres termes, les phénomènes de concurrence et de distinction observés relèvent du partage de la rente urbaine globale et non de sa construction. À cette force intégratrice principale sont attachés les réseaux d'infrastructures qui relient, le plus souvent dans un schéma radial [9], les différents espaces. Leur disposition est constitutive du système en ce qu'elle définit les allocations possibles des différents lieux et dotations. Une fois en place, sur la longue durée, elle unit les sites les uns avec les autres en marquant chacun dans son orientation. La seconde force d'intégration est politique ; elle est déterminante mais de réalisation inachevée. Si chaque partie contribue de manière particulière à l'état du système et reçoit en retour une fraction du surplus global, la question de l'intégration se pose à la fois pour disposer d'un point de vue sur l'ensemble du système et pour en réguler le fonctionnement. Le politique est intégrateur à condition de disposer d'une capacité d'intervention et d'une vision sur une échelle temporelle et spatiale adaptées au système territorial. La limite, c'est que celui-ci ne correspond que rarement à un territoire au sens plein du terme. L'agglomération est (le plus souvent) organisée territorialement, les espaces de proximité sont eux-mêmes réunis dans des structures territoriales, mais

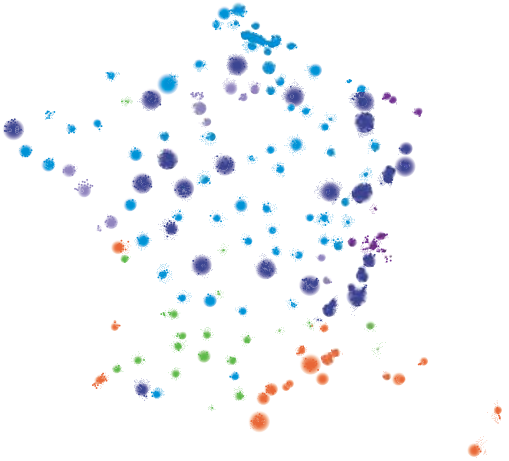
8 Le travail de la Datar de suivi de 20 villes moyennes témoins est basé sur ce constat de renforcement du rôle charnière des villes intermédiaires ; il pointe plus particulièrement leur contribution dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la santé, des transports et du renouvellement urbain.

9 La question peut être de nature spécifique à la ville intermédiaire, où prévalent les schémas en moyeu-rayons relativement à la métropole où se nouent des enjeux sur les arcs-couronnes – cf. les débats en cours au niveau du Grand Paris.

Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité - état des lieux et problématiques

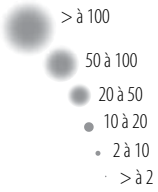
Les villes intermédiaires forment une constellation hétérogène au sein du territoire national tant elles se distinguent en termes de taille, de fonction ou de localisation.

Elles ont néanmoins un point commun : ce sont les traits d'union fondamentaux entre les grandes villes et les espaces à dominante rurale ; elles constituent en effet un échelon intermédiaire dans l'articulation territoriale et jouent un rôle d'intermédiation essentiel entre des métropoles aux fonctions supérieures d'un côté et des espaces ruraux de l'autre, lesquels y trouvent les cœurs urbains ainsi que les services de proximité fondamentaux auxquels ils sont historiquement et culturellement liés.



Centralité

Population composant les aires urbaines identifiées comme « ville intermédiaire » en 2006 (exprimée en milliers d'habitants, par commune)



Villes intermédiaires retenues

Délimitation du niveau supérieur : il s'agit d'exclure les sites qui ont des caractéristiques métropolitaines trop marquées. Sont exclues les villes centres de plus de 200 000 habitants appartenant à un pôle urbain de plus de 500 000 habitants situé dans une aire urbaine de plus de 600 000 habitants. Pour les villes et leurs aires qui sont à la limite des seuils retenus, c'est le critère de centralité administrative qui permet de décider.

Délimitation du niveau inférieur : Sont exclues les villes centres de moins de 20 000 habitants qui n'appartiennent pas à un pôle urbain de plus de 30 000 habitants situé dans une aire urbaine de plus de 40 000 habitants. Toutefois, sont réintroduits les pôles urbains qui regroupent au moins 20 000 emplois et les préfectures de département qui ne remplissent pas les conditions précitées.

Type d'aire urbaine «intermédiaire»

Typologie inspirée de celle réalisée par l'Insee dans La France et ses régions, *2010*



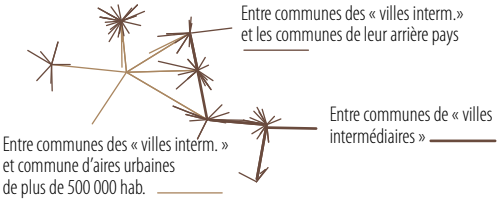
Socle administratif



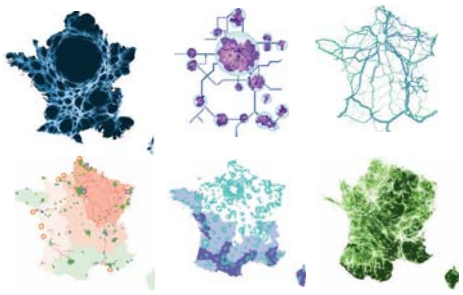
Département ayant une « ville intermédiaire » comme préfecture

Armature

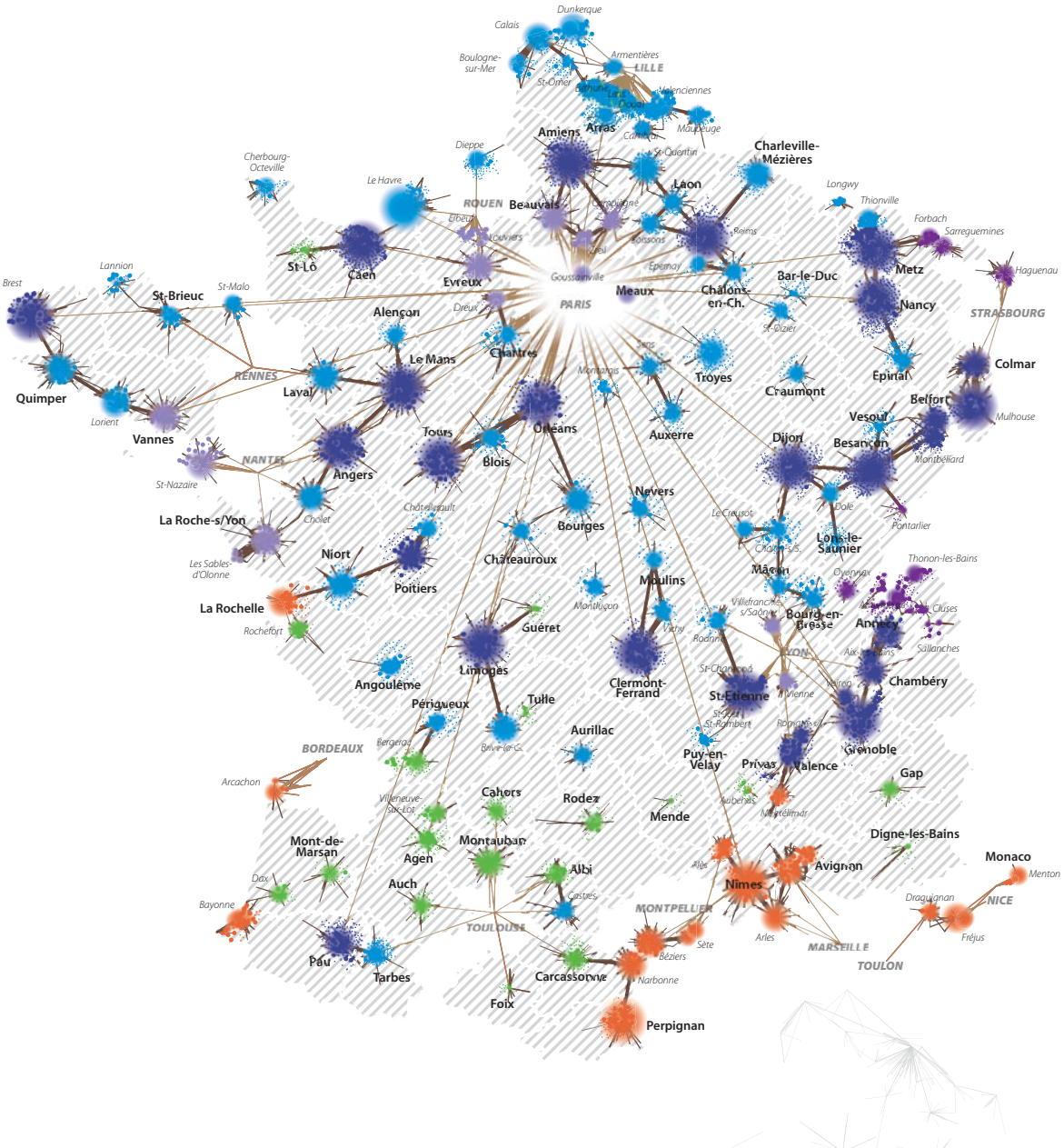
Relation entre lieu de résidence et lieu de travail en 2006 (supérieure à 100 personnes)







ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX



Source : Insee, rp 2006
Conception / Réalisation : Datar | Territoires 2040 • Karine Hurel • 2011

« Un entre-deux qui structure l'essentiel du territoire, en jouant un rôle intégrateur pour faire système avec son espace environnant. »

Métrique du fond de carte

La surface des communes sur la carte est proportionnelle à la superficie de celles-ci sur le terrain

0 100 200 km

il est peu fréquent qu'une autorité unique dotée de prérogatives consistantes couvre l'ensemble – l'enjeu étant le passage du gouvernement de la ville à la gouvernance du territoire (Le Galès, 2006). Les dispositifs de gouvernance à l'échelle des systèmes territoriaux sont à relancer, voire à inventer, pour tenir compte de l'évolution des territoires (démographie, urbanisation) et des outils effectivement existants (pays, réseaux métropolitains) ou envisagés (pôles métropolitains, etc.).

Un échelon intermédiaire dans le dispositif d'aménagement du territoire

Une propriété du système spatial des villes intermédiaires prend une importance particulière dans une perspective d'aménagement du territoire, c'est la couverture quasi intégrale du territoire. En dehors des aires métropolitaines et de quelques zones d'ombre, l'entrée par les villes intermédiaires assure, dès lors qu'on les associe aux villes petites et moyennes qui font le maillage fin du territoire, une appréhension complète des espaces nationaux. Elles ne constituent toutefois pas une catégorie usuelle de l'action publique et les systèmes territoriaux correspondant ne figurent pas dans les représentations habituelles de l'aménagement du territoire. Pour comprendre ce décalage, il faut envisager les modalités selon lesquelles cet échelon constitue un niveau pertinent pour penser la différenciation des régions et la place de chacune dans l'ensemble national.

L'appartenance à la catégorie des villes intermédiaires ne produit pas d'uniformité et ce, malgré leurs points communs fonctionnels. L'association de trajectoires historiquement déterminées et de stratégies volontaristes définit des positionnements relativement spécifiques. Les bases productives se sont spécialisées en fonction des avantages locaux et des opportunités de marché ; les produits emblématiques marquent le tissu local de traces qui semblent indélébiles à Montélimar ou au Mans. Les stratégies de différenciation renforcent l'association entre des produits et des espaces – dans le cas typique des districts italiens, le stade ultime de l'organisation productive territorialisée aboutit à l'inséparabilité d'une qualité donnée de son lieu de production. Plus largement, l'attractivité générale associe différents ingrédients qui composent le capital d'image de la localité, jouant un rôle de plus en plus déterminant dans les stratégies urbaines. En travaillant par analogie avec les marques commerciales, Bartikowski et al. (2009) posent la question de la « personnalité » des villes et identifient différentes combinaisons d'attributs utilitaires et symboliques à même de discriminer des profils urbains en termes de sincérité, de compétence ou de sophistication, distinctement perçus de l'extérieur.

Dans une conception de l'intervention publique qui privilégie la logique allocative, l'appui à apporter aux systèmes territoriaux ainsi différenciés consiste à leur fournir les moyens de leur propre singularisation. Mais le propos est différent selon que l'on s'adresse à une ville ou une agglomération bien délimitée, pour laquelle la spécialisation comme l'image sont relativement univoques et maîtrisées, ou à un système spatial fait d'éléments moins homogènes. Aller vers un renforcement de l'intégration de ces diverses composantes peut constituer un axe structurant et fédérateur, rapprochant par exemple Dijon et la Côte-d'Or sur un socle commun alliant patrimoine et gastronomie, ou Grenoble et les massifs alpins sur une image de mouvement et d'innovation. Mais, outre la limite déjà mentionnée que ces entités territoriales ne disposent pas de structure de gouvernance, le fait de lier le sort de toutes les parties du système spatial n'est pas exempt de risques de dépendance ni d'exacerbation de concurrences territoriales. Les aides à la spécialisation des systèmes locaux qui reposent sur des facteurs de différenciation trouvent place dans ce cadre, mais lorsque ce sont les capacités de production de biens ou de services banals qui sont concernées, on risque surtout de déplacer les lieux de production en biaisant les structures de coûts par des subventions. Plus largement, au-delà de la carte des spécialités pour laquelle elle a une fonction de mise en cohérence, l'intervention publique a en charge ce qui réunit les différents systèmes locaux dans un ensemble national. À côté des questions de structure et d'organisation locales, qui mettent en jeu des facteurs d'ancrage et de cohésion territoriale, c'est la circulation des biens et des personnes qui fonde la dynamique d'ensemble et fournit des leviers d'ajustement des écarts entre les sociétés locales.

Brest

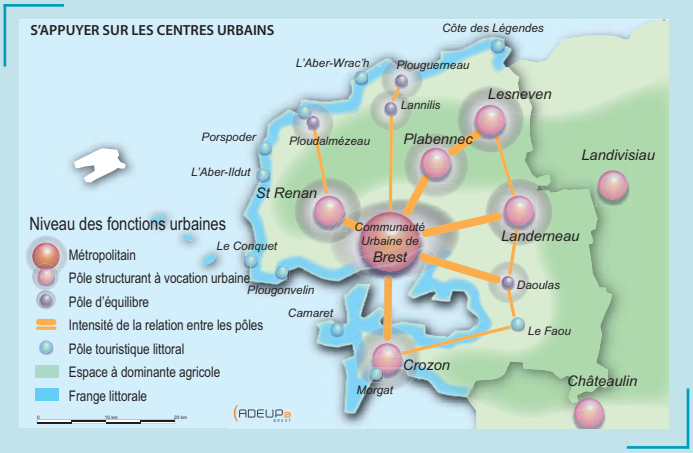
François Rivoal

Brest a l'histoire de sa géographie : traversée par une rivière encaissée, en bordure d'une rade fournissant un abri sûr aux navires, Brest est naturellement tournée vers les activités maritimes. Le « castrum » romain et les fortifications de Vauban ont marqué une longue histoire de la défense maritime, qui reste active et dans sa version la plus moderne. Cette spécialisation s'est étendue à la construction et la réparation navale, puis plus récemment à l'océanographie, la sécurité et la sûreté maritime, aux ressources biologiques marines et enfin aux énergies marines renouvelables. L'événementiel organisé tous les 4 ans à Brest constitue d'ailleurs une parfaite illustration de cette vocation maritime.

Les années soixante sont une période de retournement majeure : face aux défis économiques, à l'éloignement de plus en plus marqué des grands marchés européens, les acteurs locaux font le choix de favoriser le développement par la matière grise. La création de l'université de Bretagne Occidentale et de plusieurs écoles d'ingénieurs en est le meilleur exemple. Avec ses 23 000 étudiants, son positionnement européen indiscuté sur la recherche océanographique et des connexions allant jusqu'à l'international, les résultats de cette politique sont toujours le socle du développement.

Parallèlement, la collectivité s'organise. La communauté urbaine de Brest est en 1974 la première en France. Désormais à l'étroit dans ses limites, elle trouve à l'échelle du pays (89 communes ; 7 intercommunalités) l'espace nécessaire à une nouvelle dynamique. Le pays, à la fois bassin d'emplois et bassin d'habitat est depuis 15 ans le lieu d'une concertation politique. C'est à cette échelle que se construit le Schéma de cohérence territoriale dont l'ambition est de traduire spatialement les grands choix stratégiques du territoire. Cette construction n'a été rendue possible qu'après avoir identifié les politiques structurantes des acteurs privés et publics. Le volet commercial du SCoT qui a pris la forme d'un document d'urbanisme commercial a été élaboré en 6 mois. Cela traduit la volonté de maîtrise de l'urbanisme commercial à l'échelle du territoire révèle l'efficacité de la gouvernance publique.

Figure 4. Les polarités au sein du pays de Brest – Schéma extrait du PADD du SCoT



Conclusion

Du point de vue des finalités, l'aménagement du territoire vise l'amélioration des contributions régionales au bien-être national, en contrôlant les externalités spatiales et en réduisant les inégalités sociales qui mettent en jeu l'espace. Dans cette perspective générale, nous avons examiné une catégorie particulière d'espaces associant les villes intermédiaires et leurs aires de proximité. Les échanges conduits dans le groupe de prospective, à la lumière d'exemples régionaux et de travaux universitaires, ont cherché à dégager des lignes de force et des principes communs aux différents cas de figure relevant de ce type de système. La rapide présentation de ce système spatial montre son potentiel heuristique pour alimenter la réflexion prospective à l'horizon 2040.

En associant la ville intermédiaire à ses espaces de proximité, nous procédons à un découpage du territoire et à une représentation du rapport de notre société à l'espace qui se décalent des formes métropolitaines, tout en en pensant les articulations, et qui associent les zones de faible densité, sans en faire un arrière-pays passif. Ces complémentarités et interdépendances sont au cœur de l'analyse du système spatial des villes intermédiaires. Nous en tirons un ensemble de points d'analyse et une mise en problème dont on peut retenir trois composantes principales :

– la mixité sociale, telle qu'elle se présente dans le système spatial, peut être interrogée en termes d'urbanisation et de régulation. Partant de la ville intermédiaire, dont les structures sociales et les formes de sociabilité dépendent de la dimension et des formes urbaines, le système s'étend à des espaces voisins de plus en plus intégrés tout en gardant leur rôle de respiration. Les questions de cohésion sociale sont éclairées par cette perspective sociospatiale en donnant une place significative à l'action publique locale ;
– la spécialité économique se pose à cette échelle intermédiaire où les ressources capitalisées et les fonctions assurées sont déterminantes de la santé économique du système, à la double condition de les situer dans le champ des avantages comparatifs régionaux et d'en traduire les retombées en forces de développement local. L'association de la ville et de la campagne constitue un atout en termes d'attractivité, d'efficacité de production et de soutenabilité ;
– la centralité de la ville intermédiaire dans son système spatial ne se pense pas uniquement dans le cadre des schémas de type centre-périphérie. Composé de quartiers du centre, de couronnes périurbaines et de communes rurales, le système dépend de la manière dont sont conçues et gérées dans l'espace les polarisations et les liaisons, tenant compte de la contribution et de l'accessibilité aux lieux centraux pour les différents groupes sociaux. Les questions de gouvernance territoriale trouvent ici une expression remarquable.

Bibliographie

Bartikowski B., Merunka D., Quattara A., Valette-Florence P., « Les villes ont-elles une personnalité ? », *Revue Française de Gestion*, n° 197, 2009, p. 49-64.

Blondiaux L., *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2008.

Bonerandi E., *Pauvreté, inégalités et cohésion sociale dans les villes intermédiaires*, Datar-*Territoires 2040*, 2010.

Charlot S., Hilal M., Schmitt B., « La périurbanisation renforce-t-elle la ségrégation résidentielle urbaine en France ? », *Espace, Populations, Sociétés*, 2009, p. 29-44.

CREDOC, *L'Évolution de la géographie du commerce en France*, rapport DIACT, 2008.

DIACT, *Les villes moyennes françaises. Enjeux et perspectives*, coll. « Travaux », 2007.

DIACT, *Vingt villes moyennes témoins*, rencontre nationale Le Puy-en-Velay, 11 septembre, 2009.

Davezies L., « L'économie locale "résidentielle" », *Géographie, Économie, Société*, n° 11, 2009, p. 47-53.

ESPON-SMESTO, *The Role of Small and Medium-Sized Towns*, Final report, 2008.

Hénaff M., *La Ville qui vient*, L'Herne, 2008.

IAURIF, *La Structure d'aménagement et de développement économique de la Randstad*, Note de synthèse, juin, 2006.

Le Galès, *Gouvernement et gouvernance des territoires*, La Documentation française, coll. « Problèmes économiques et sociaux », n° 922, 2006.

Rosanvallon P., *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Le Seuil, 2008.

Santamaria F., « La notion de "ville moyenne" en France, en Espagne et au Royaume-Uni », *Annales de Géographie*, n° 613, 2000, p. 227-239.

Van Puymbroeck C., Reynard R., « Répartition géographique des emplois. Les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision », *Insee Première*, n° 1278, 2010.