



HAL
open science

Le déclin urbain au pays de Peugeot : la difficile gestion de la décroissance dans une agglomération fragmentée

Vincent Béal, Rémi Dormois

► To cite this version:

Vincent Béal, Rémi Dormois. Le déclin urbain au pays de Peugeot : la difficile gestion de la décroissance dans une agglomération fragmentée. Vincent Béal, Nicolas Cauchi-Duval, Max Rousseau. Déclin urbain. La France dans un perspective internationale, Éditions du Croquant, p. 67-96, 2021, 9782365122788. 10.3917/asava.beal.2021.01.0067 . halshs-03247407

HAL Id: halshs-03247407

<https://shs.hal.science/halshs-03247407v1>

Submitted on 8 Dec 2021

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.

Le déclin urbain au pays de Peugeot : la difficile gestion de la décroissance dans une agglomération fragmentée

Vincent Béal, Université de Strasbourg, UMR SAGE
Rémi Dormois, UMR EVS

« Le seul élément qui fédère ce territoire c'est Peugeot. Quand on parle de Peugeot, tout le monde est d'accord, tout le monde dit que c'est très bien, que c'est important. Par contre, pour le reste, personne ne se mobilise. Lorsque l'on dit aux élu-es des communes rurales que le théâtre ou que la médiathèque est en danger, ils répondent : 'Ce n'est pas grave. Si je ne vais plus à Montbéliard, j'irais à Belfort' » (Entretien, Agence d'urbanisme du Pays de Montbéliard).

Introduction

Parmi les villes confrontées à des processus de déclin urbain, Montbéliard occupe une place particulière. Site historique de la firme automobile Peugeot, Montbéliard peut être considérée comme l'une des rares « *company towns* » en France. Historiquement, les processus d'urbanisation ont été intimement liés au développement de l'industrie automobile. Au début du XX^e siècle, le territoire connaît ainsi un développement tardif, mais rapide, qui lui permet de passer d'un simple archipel de bourgades rurales, organisées autour de la complémentarité entre agriculture et petite industrie, à une véritable agglomération urbaine de 140 000 habitants structurée par la « grande usine » (Noiriel, 1986). Cette croissance est alors encadrée par l'État, mais aussi et surtout par des firmes hégémoniques, qui développent des pratiques paternalistes visant à fixer la main d'œuvre sur le territoire : production de logements, organisation des transports, création de réseaux de distributions alimentaires, financement de pratiques sportives et culturelles, etc. À partir des années 1980, les différentes « crises » qui affectent l'industrie automobile remettent en cause ce modèle d'organisation fordiste et plongent la ville dans une situation de déclin. À côté des destructions d'emplois massives, le territoire connaît une évolution inquiétante marquée par une perte de population, une paupérisation de certains segments de la société urbaine, un vieillissement accéléré, une augmentation de la vacance des logements et des commerces, et plus généralement un affaiblissement des centres de l'agglomération que sont les communes de Montbéliard, Sochaux ou encore Audincourt. Toutes choses qui ne semblent pour l'instant que timidement prises en charge dans les politiques locales.

En France, si le problème du déclin urbain a émergé tardivement à l'échelle nationale (Dormois et Fol, 2017), son appréhension a été plus précoce localement (Le Galès, 1990 ; Béal et al., 2020). En effet, dans de nombreuses villes, des politiques publiques ont été mises en œuvre dès les années 1970 pour endiguer les processus de déclin urbain. Montbéliard et son agglomération ne dérogent pas à la règle. Sous la houlette de l'État, des politiques économique et d'aménagement sont définies dès le début des années 1980 pour gérer les

effets les plus néfastes d'une désindustrialisation qui est alors pensée comme un état provisoire. Il s'agit d'organiser le « retour au pays » des travailleuses et travailleurs étrangers, de démolir les logements inoccupés ou encore de diversifier une économie trop dépendante des activités de Peugeot et de ses principaux sous-traitants. Toutefois, ces premières initiatives sont rapidement abandonnées dans les années 1990 avec le regain d'activités dans la filière automobile. Depuis lors, les politiques locales sont dominées par des stratégies classiques d'accompagnement de la croissance (ouverture de terrains à l'urbanisation, création de zones d'activités, extension de zones commerciales, etc.), qui ne sont questionnées qu'en période de crise lorsque le déclin urbain, s'accompagne de difficultés économiques. Ainsi, les élites locales restent le plus souvent myopes vis-à-vis des enjeux du déclin urbain, qui prennent la forme d'un affaiblissement des centralités (paupérisation, augmentation de la vacance, dévitalisation commerciale, etc.). Invisibilisés par l'omniprésence de la question économique, ces enjeux sociaux et territoriaux sont faiblement pris en charge, en comparaison par exemple avec d'autres territoires du centre ou du nord-est de la France qui ne bénéficient pas du maintien d'une base économique industrielle (Miot et Rousseau, 2017 ; Delpirou, 2018).

Cette absence de prise en charge des enjeux de la décroissance urbaine trouve son origine dans l'histoire du territoire et dans le type de rapports sociaux et politiques qui se sont progressivement institués. Trois éléments sont particulièrement importants. Le premier concerne la morphologie spatiale du territoire dans laquelle l'urbain et le rural sont imbriqués. En raison des formes prises par le développement économique, l'agglomération propose un paysage fragmenté dans lequel aucun véritable centre n'émerge. Ce polycentrisme vaut pour l'agglomération de Montbéliard, mais également pour son environnement proche, puisqu'elle est insérée dans un système territorial plus large s'étendant de la Haute-Saône (Héricourt) au Territoire de Belfort et comprenant plus de 300 000 habitants. Cette situation a pour effet de renforcer la concurrence territoriale : d'abord entre les centres urbains, et notamment entre Belfort et Montbéliard, ensuite entre les villes centres, qui abritent les activités industrielles et les principales infrastructures de services, et les communes périphériques, qui développent avant tout des fonctions résidentielles. Ainsi, à l'image des villes britanniques ou américaines, le territoire se caractérise par la présence d'une puissante « idéologie anti-urbaine » (Beauregard, 1993 ; Peck, 2011) aussi bien au sein de la population, que des élites politiques et économiques. Cette idéologie prend la forme d'une dévalorisation symbolique des centres urbains et de ce qu'ils abritent : leurs logements (sociaux), leurs populations (défavorisées), leurs problèmes (Béal et al., 2020).

La seconde caractéristique concerne l'économie, et plus particulièrement la forte spécialisation industrielle du territoire. À rebours des dynamiques visibles dans la plupart des anciens bassins industriels, le pays de Montbéliard bénéficie encore de la présence de grands donneurs d'ordre dans les secteurs de l'automobile (PSA, Faurécia) et de l'énergie (PMI travaillant en lien avec les groupes Alstom et General Electric implantés à Belfort), qui structurent très fortement le système productif local. Cette présence constitue à la fois un atout et une faiblesse pour le territoire. En effet, l'ancrage de ces groupes dans le territoire s'est affaibli depuis les années 1980. Comme à Clermont-Ferrand où le rapport au territoire du groupe Michelin s'est profondément transformé dans les décennies 1990 et 2000 (Zanetti, 2012), l'investissement local de Peugeot est quasiment inexistant depuis le début des années 2000 (Hatzfeld, 2002). Le groupe reste certes dépendant des ressources publiques et des biens publics collectifs générés par l'État et les collectivités territoriales, mais ne participe plus à leur (re)production. Ainsi, loin de porter un agenda d'investissement territorial, Peugeot semble avoir adopté une attitude « prédatrice » et instrumentale vis-à-vis du territoire, qui se

retrouve notamment dans la volonté du groupe de faire peser sur les collectivités territoriales le coût des restructurations de son site de Sochaux.

Enfin, la troisième caractéristique est politique. Historiquement, comme souvent dans les territoires industriels (Bagnasco, 1986 ; Béal et al., 2010), le poids des élites économiques locales à Montbéliard a entravé l'émergence d'un pouvoir politique local fort ou, tout du moins, susceptible de s'engager dans l'élaboration d'une stratégie concertée de sortie de crise. L'omniprésence de Peugeot n'a pas favorisé la constitution de relations horizontales entre organisations susceptibles de servir de base à l'identification des enjeux de décroissance urbaine et à la mise en place de politiques permettant de les traiter. Cette faiblesse se matérialise encore aujourd'hui dans la difficulté des représentant·es des villes centres à exister dans la gouvernance intercommunale. Ces dernier·es peinent à porter les enjeux de décroissance des centres urbains au sein de structures intercommunales (communauté d'agglomération et pôle métropolitain). Dominées par les intérêts périurbains et ruraux, ces structures privilégient un *statu quo* qui amplifie les logiques centrifuges et inégalitaires des formes de développement territorial.

Ce chapitre constitue un prolongement du chapitre consacré à la lente mise à l'agenda de la décroissance urbaine au plan national. Certains freins sont communs à l'échelle locale et à l'échelle nationale : par exemple, la difficulté à énoncer et mettre à l'agenda la question du déclin urbain. Toutefois, l'approche localisée donne à voir des dynamiques qui sont spécifiques à la configuration territoriale étudiée. Le cas de Montbéliard¹ souligne ainsi comment les rapports sociaux et politiques hérités de l'histoire industrielle influencent aujourd'hui les représentations du déclin urbain et les manières de traiter ce problème. Dans un contexte où les élites économiques dominant encore le territoire et où l'enjeu du déclin urbain est considéré comme un problème mineur qui ne concerne que les centres urbains, aucun dispositif permettant de mieux réguler les enjeux de l'habitat, du peuplement ou encore des services et du commerce n'est mis en place. Ce *statu quo* qui favorise les communes rurales et péri-urbaines s'apparente à une « revanche des villages » (Charmes, 2019) sur les centres urbains et industriels qui ont longtemps dominé l'agglomération.

1. Crises et stratégies anti-déclin dans les années 1980

Au cours des années 1970 et 1980, Montbéliard connaît un processus de déclin économique marqué. Dans ce territoire industriel, la crise du fordisme frappe de plein fouet l'économie locale, déstabilisant le système productif organisé autour du principal donneur d'ordre : le groupe Peugeot. L'absence d'une base économique diversifiée, contrairement à Belfort où l'emploi public a joué un rôle d'amortisseur, accentue les conséquences sociales de la désindustrialisation. En outre, la faiblesse de l'intégration intercommunale et du *leadership* politique font que les solutions retenues pour répondre au déclin sont avant tout des solutions techniques apportées par l'État.

¹ Ce chapitre s'appuie sur une enquête de terrain réalisée entre 2014 et 2018. Une cinquantaine d'entretiens ont été conduits auprès des représentant·es des collectivités territoriales, des organismes parapublics (bailleurs, sociétés publiques locales, agences d'urbanisme, etc.) et du secteur privé du territoire de Belfort-Montbéliard. Dans le cadre de cette enquête, nous avons bénéficié des contributions d'Hélène Cuvillier et de Marie Garel qui ont respectivement réalisé un mémoire de Master 2 et un rapport dans le cadre du projet « Métropoles : la nouvelle donne territoriale » : Hélène Cuvillier, *La rénovation urbaine comme politique de décroissance? Déconstruction et déclin démographique dans l'agglomération du Pays de Montbéliard*, Mémoire de Master 2 Sociologie, Université de Strasbourg, 2015 ; Marie Garel, *La métropolisation: une nouvelle donne territoriale? Le cas de Belfort-Montbéliard*, Rapport IRES/CGT, Université de Franche-Comté, 2017.

1.1. Développement et crise du fordisme

Jusqu'à la fin des années 1970, la trajectoire socio-économique de l'agglomération de Montbéliard est marquée par un processus quasi-continu de croissance économique et démographique. La période des Trente Glorieuses constitue d'ailleurs un âge d'or pour le territoire qui profite du boom de l'industrie automobile. L'activité de Peugeot est en pleine croissance : l'usine de Sochaux voit ses effectifs tripler, passant de 15 000 employés en 1955 à 39 000 en 1979. Dans le même temps, deux autres sites – Mulhouse et Vesoul – se développent, renforçant le poids de l'automobile dans le système productif local : sous-traitants, fournisseurs, et prestataires de toutes sortes connaissent alors une période faste. Comme le souligne Raymond Woessner, cette évolution a provoqué une désorganisation territoriale : « le fordisme a contribué à éradiquer les activités non-Peugeot du pays de Montbéliard, devenu une *company town* avec un pic à 40 000 salariés dans la seule usine de Sochaux : pas vraiment une ville, mais davantage un ensemble confus de cités HLM, d'usines et de banlieues pavillonnaires » (Woessner, 2002 : 10). La croissance économique rapide se répercute sur un plan démographique. Ainsi, entre 1946 et 1982, la ville de Montbéliard passe de 14 000 à 32 000 habitant·es et l'aire urbaine voit sa population doubler pour atteindre 140 000 habitant·es.

La fin des années 1970 constitue une période de rupture dans la trajectoire de la ville et de son agglomération avec les premiers signes d'une rétractation du marché de l'emploi. Les deux chocs pétroliers ébranlent le secteur automobile et incitent Peugeot à absorber certains de ses concurrents : Citroën en 1974, puis Talbot (ancien Chrysler-Europe) en 1979. Cette stratégie risquée plonge le groupe dans une situation difficile : entre 1979 et 1982, la production chute de 34 % et la capitalisation boursière perd 79 % de sa valeur. En 1982, l'arrivée de Jacques Calvet à la tête du groupe provoque une mise en cause radicale des modes d'organisation (Beaud et Pialoux, 1999). Ainsi, l'usine de Sochaux connaît des transformations majeures au niveau de la production (robotisation, externalisation de certaines activités, etc.) et du management (mise en place de la politique des « cinq zéros » : zéro stock, zéro délai, zéro défaut, zéro panne, zéro papier). Si les gains de productivité sont rapides, les conséquences sur l'emploi s'avèrent dramatiques. Entre 1979 à 1982, le taux de chômage de la zone d'emploi de Montbéliard passe de 2,60 % à 12,90 %. Cette hausse s'explique pour l'essentiel par les restructurations menées au sein de l'usine Peugeot, dont les effectifs diminuent de moitié au cours de la décennie 1980, chutant à 20 000 employé·es. Cette transformation s'opère silencieusement, puisqu'aucune politique sociale d'accompagnement n'est mise en place. Peugeot cherche à éviter la médiatisation qui entoure l'élaboration d'un plan social et les contreparties en termes de reclassement des salarié·es. Le groupe privilégie donc des formes alternatives de réduction d'effectif : licenciement des intérimaires, arrêt des embauches, dispositifs de retraite anticipée, incitations pour le « retour au pays ».

Cette crise économique a des répercussions démographiques importantes. En effet, entre 1982 et 1999, la ville de Montbéliard passe de 31 836 à 27 570 habitant·es, et sa zone d'emploi est amputée de 7 % de sa population. Ces pertes de population sont inégalement réparties sur le territoire : avec les « retours au pays » certaines communes ou quartiers connaissent, parfois en quelques mois, une baisse de leur population supérieure à 20 %, entraînant des conséquences néfastes sur le marché du logement, l'offre de services publics ou encore l'armature commerciale. Dans sa description des effets de la crise industrielle, le journaliste Gérard Mamet rappelle ainsi que « [d]ans la région de Montbéliard, le nombre de logements vides s'accroît de 979 unités de mars 1985 à mars 1986, principalement à cause des départs

des contrats ONI². On arrive ainsi à 2 810 logements vacants pour les trois organismes HLM en janvier 1987. Le journal local 'Le Pays' du 20 février 1987 annonce 16 millions de pertes pour l'habitat social. Les bâtiments vides sont murés, véritable spectacle de désolation. On voit même fleurir des inscriptions comme 'dead city', ville morte, sur des bâtiments fantômes » (Mamet, 1988 : 24). Cet évidement des centres urbains est aussi renforcé par les processus de périurbanisation alimentés par les politiques nationales de soutien à l'accès à la propriété (Lambert, 2015).

Dans le même temps, on assiste à un affaiblissement du pouvoir politique lié au décès brutal d'André Boulloche en 1978. Ancien ministre de l'éducation et député socialiste du Doubs, ce dernier avait été élu maire en 1965. Disposant d'une manne fiscale importante et de réseaux nationaux (notamment au sein du Parti socialiste unifié), il avait fait de Montbéliard un espace d'innovation politique et mis en place une stratégie de diversification économique, qui visait à limiter la dépendance à l'égard du groupe Peugeot. Cette stratégie s'était incarnée dans plusieurs projets : l'établissement de la zone d'activités Technoland à Étupes pour essayer d'attirer des firmes d'autres secteurs, la création d'une Université technique pour améliorer la formation des ouvriers. Le remplacement d'André Boulloche par le socialiste André Lang (1978-1989) ouvre une période d'instabilité politique et d'affaiblissement de la capacité d'action des institutions politiques locales. Alors que la plupart des villes françaises se renforcent et commencent à s'autonomiser du pouvoir central (Pinson, 2009), le nouveau maire, confronté à une baisse des recettes fiscales, se recentre sur la gestion de proximité avec la rénovation du centre-ville (réhabilitation de l'habitat ancien, piétonisation) et la mise en place de nouveaux équipements, notamment des centres socio-culturels. Privé des réseaux dont disposait son prédécesseur, André Lang voit son autorité contestée par le député socialiste Guy Bèche qui devient président du district en 1983, puis qui rafle l'investiture du parti lors des élections municipales de 1989.

1.2. Démolir pour réduire la vacance

Dans ce contexte de crise industrielle et d'affaiblissement du *leadership* politique local, les réponses apportées aux processus de déclin urbain sont avant tout techniques. Elles cherchent à limiter les effets les plus visibles de la décroissance démographique dont la vacance de logements qui s'accroît fortement dans le parc locatif social. Pour répondre à cet enjeu, une politique de démolition est mise en place à l'initiative des bailleurs. Elle est soutenue activement par les services de l'État, et plus particulièrement par le ministère de l'Équipement, même si la direction de l'habitat et de la construction reste, à l'époque, philosophiquement opposée aux démolitions HLM (Epstein, 2013).

Dès le milieu des années 1980, le district de Montbéliard est ainsi identifié par le niveau central comme l'un des cas emblématiques de la hausse de la vacance. Dans le cadre des démarches de Développement Social des Quartiers et l'appel à projets Banlieues 89, il fait l'objet d'études visant à tester la pertinence des démolitions. Ainsi, dans les communes de Montbéliard, Grand-Charmont ou encore Étupes, des démolitions de grands ensembles interviennent très tôt, dès la fin des années 1980. Parfois financées par l'État, elles sont

² Les ouvrier-es provenant des pays du Maghreb se voient proposer des contrats de l'Office nationale de l'immigration qui sont présentés comme une « aide conventionnelle à la réinsertion en faveur des travailleurs étrangers ». Ce dispositif donne droit à une prime de 100 000 à 140 000 francs suivant la situation familiale et l'ancienneté dans l'entreprise.

souvent réalisées sur fonds propres par les bailleurs. À ce titre, Néolia³ – à l’époque la SAFC (Société Anonyme d’HLM de Franche-Comté) – est particulièrement actif. Confronté à des taux de vacance avoisinant les 50 %, le bailleur s’engage dans une stratégie de réduction de son parc. Ainsi, entre 1980 et 1987, 347 logements (soit 11 % de son parc) sont démolis. Mais cette politique de démolition ne suffit pas pour répondre à l’ampleur des problèmes du territoire. Le maintien des difficultés à la fin des années 1980 incite les collectivités à programmer de nouvelles démolitions, notamment autour de l’outil « contrat de ville » nouvellement créé par le gouvernement.

À côté de ces stratégies élaborées à l’initiative l’État et ses services déconcentrés, les élites politiques locales ne construisent pas d’outils permettant de gérer les problèmes liés à la crise du fordisme et de consolider le statut de « ville » de Montbéliard. Ils restent sous l’influence de Peugeot et investissent peu les enjeux sociaux et urbains qui sont pris en charge par une coalition composée de l’État et des bailleurs sociaux. L’élection à la mairie de Montbéliard de Louis Souvet – ex-cadre du groupe Peugeot, devenu l’un des chefs de file locaux du Rassemblement pour la République (RPR) – et son maintien au pouvoir de 1989 à 2008 ne fait que renforcer cette tendance. En l’absence de stratégie pour le territoire, les politiques publiques élaborées se concentrent sur le développement économique et se contentent pour l’essentiel d’accompagner les dynamiques cycliques de croissance/déclin de la filière automobile.

2. La crise de 2008 : une réponse économique au déclin urbain ?

À la fin des années 2000, les processus de déclin s’approfondissent. Si les pertes d’habitants se poursuivent à un rythme modéré, d’autres indicateurs comme l’accroissement de la vacance résidentielle et commerciale, le vieillissement de la population ou encore la paupérisation de Montbéliard et des communes industrielles qui l’entourent, montrent que la décroissance devient structurelle. Pour autant, le diagnostic sur ces processus est loin d’être partagé par les acteurs locaux qui restent focalisés sur la question économique. La crainte de voir les grands groupes se retirer du territoire incitent les actrices et acteurs locaux à mettre en place des politiques de soutien aux activités industrielles et d’accompagnement des restructurations de la filière automobile, qui s’avèrent pourtant peu favorables au territoire.

2.1. Crise structurelle et développement inégal du territoire

La relative stabilité démographique observée à l’échelle de l’aire urbaine de Montbéliard depuis le début des années 2000 constitue un indicateur peu représentatif des dynamiques territoriales à l’œuvre sur ce territoire. En effet à partir des années 2000, et plus encore de la crise de 2008, les difficultés économiques se poursuivent, contribuant à désorganiser le système productif. Elles se doublent d’autres dynamiques de déclin – perte de population, vacance, paupérisation, etc. – qui sont visibles avant tout dans les centres urbains. Ainsi, l’approfondissement de la décroissance s’est opéré de manière sélective, produisant des effets différenciés sur le territoire et contribuant à renforcer les processus de fragmentation déjà à l’œuvre.

Tableau 1. Évolution de l’effectif de la population de 1918 à 2011

³ En 1946, le Comité Régional du Logement (CRL) de Belfort-Montbéliard qui bénéficie de la collecte du 1% logement de Peugeot crée la Société immobilière du CRL. Cette société devient en 1980 la société anonyme d’HLM de Franche-Comté (SAFC). Celle-ci change de nom à son tour en 1996 pour devenir Néolia.

		1968	1975	1982	1990	1999	2006	2011
Commune	Montbéliard	23 436	30 740	31 832	28 968	27 434	26 525	25 969
Aire urbaine	Montbéliard	157 840	179 915	175 736	168 085	163 755	162 061	162 885
	- dont pôle	115 716	133 940	126 992	117 495	113 074	109 093	108 608
	- dont couronne	42 124	45 975	48 744	50 590	50 681	52 967	54 277
Département	Doubs	427 716	471 730	475 124	485 071	498 977	515 930	529 291
Région	Franche-Comté	990 008	1 059 345	1 079 172	1 097 590	1 116 104	1 149 551	1 173 539

Source : INSEE, recensement / Population sans double comptes de 1968 à 1999 puis population municipale

L'agglomération montbéliardaise connaît depuis les années 2010 des processus de réorganisation socio-spatiale qui, bien qu'étant déjà à l'œuvre auparavant, s'accroissent. L'écart entre le cœur d'agglomération en déclin et les communes périphériques résidentielles qui profitent des dynamiques de périurbanisation ne cesse de grandir. Cette réorganisation ne concerne pas que la géographie du peuplement. Elle touche également l'offre de services qui est affectée par les logiques d'austérité et de rationalisation, qui poussent les acteurs locaux et nationaux à relocaliser les principales infrastructures dans un espace situé entre Belfort et Montbéliard pour générer des économies d'échelle. C'est par exemple autour de la gare TGV nouvellement créée dans la commune de Meroux-Moval que sont implantés le nouvel hôpital et les principaux projets d'immobilier tertiaire.

Depuis les années 2000, le caractère repoussoir de Montbéliard, ville perçue comme populaire et sans qualité résidentielle, se renforce. Ce que souligne le responsable des stratégies de développement de l'agglomération de Montbéliard en ces termes :

« La baisse de la population, le manque d'attractivité, c'est une vraie problématique, car c'est vrai que toutes les professionnel·les ou les gens qui arrivent ont des schémas habituels de ce qu'est une ville ou une agglomération qu'on ne retrouve pas du tout ici. [...] Ici, on a une ville centre complètement éclatée. Il n'y a pas de ville centre, c'est une agglomération de villages qui n'a pas vu la croissance, la domination d'une ville par rapport à une autre. Bon, il y a Montbéliard qui est la ville la plus importante, qui fait 25 000 habitant·es mais sur 120 000 habitant·es ça fait un cinquième, c'est à peine plus que les 15 000 ou 20 000 habitant·es d'Audincourt, ou les 11 000 ou 12 000 habitant·es de Valentigney » (Entretien, Directeur général adjoint, Pays de Montbéliard Agglomération)

Cette absence de centralité se double d'un clivage entre le centre et les périphéries de l'agglomération. Ainsi, à Montbéliard, on assiste à partir du milieu des années 2000 à une accentuation des différences entre les communes « industrielles » du cœur de l'agglomération et les communes « résidentielles » de la périphérie. Les premières comme Montbéliard, Sochaux, Audincourt, Valentigney, Grand-Charmont ou Bethoncourt, décrochent et connaissent un déclin démographique très fort. Peu attractives, elles sont affectées par des processus de paupérisation et de vacance des logements⁴, qui tranchent avec le dynamisme visible dans certaines communes périphériques comme Bart, Courcelles-lès-Montbéliard ou encore Dambenois et Brognard. Ces dernières, qui se situent à proximité de la gare TGV, voient leur population augmenter rapidement et disposent d'un revenu moyen deux fois supérieur à celui des communes industrielles. La zone centrale de l'agglomération montbéliardaise a également souffert de l'éclatement de fonctions urbaines supérieures vers des sites excentrés. L'hôpital local a été transféré depuis le centre-ville de Montbéliard vers l'espace médian, entraînant dans son sillage le départ de professions libérales et d'activités économiques.

⁴ En 2014, les taux de vacance de logements étaient de 11,73 % à Montbéliard, 11,83 % à Audincourt, 11,85 % à Valentigney et 15,17 % à Sochaux.

2.2. Un effritement de l'ancrage local de Peugeot

Avec la crise de 2008, dont les effets sur la filière automobile ont été particulièrement violents, la situation de Peugeot se dégrade. Le groupe connaît des pertes records entre 2008 et 2013 et les effectifs des différents sites de Sochaux continuent de baisser, pour approcher le seuil plancher des 12 000 salariés. Cette situation se répercute sur l'ensemble du tissu économique. Ainsi, entre 2006 et 2011, l'aire urbaine de Montbéliard – malgré un maintien de sa spécialisation industrielle – subit la plus forte diminution de l'emploi parmi les grandes aires urbaines de Franche-Comté et connaît un déficit d'attractivité : la population des 25-54 ans diminue de 4,6 % et la population active de la même tranche d'âge de 3,9 %.

Les difficultés rencontrées par le groupe Peugeot se doublent d'un effritement de son ancrage territorial. Certes, l'économie du Pays de Montbéliard reste très fortement dépendante du secteur automobile, aussi bien en ce qui concerne les activités de production, que les fonctions plus stratégiques (recherche et développement, informatique, etc.). Le pays de Montbéliard compte près de 70 entreprises industrielles et de service travaillant dans la filière automobile, représentant 15 000 emplois directs. Par exemple, dans la commune de Bavans se trouve le centre mondial de l'équipementier Faurecia pour la recherche et les essais en matière d'échappements qui emploie 500 salariés. Malgré ce maintien d'une identité industrielle et d'une spécialisation dans l'automobile, l'ancrage territorial de Peugeot diminue très nettement. L'influence que le groupe exerce sur le territoire s'affaiblit dans les années 1980 avec une volonté de recentrement sur le cœur de métier, qui se matérialise notamment par la fermeture des magasins Ravi et le désengagement dans le domaine du logement (Loubet, 1994). Toutefois, sous la présidence de Jacques Calvet (1982-1997) et de Jean-Martin Folz (1997-2007), l'influence de la famille Peugeot sur la stratégie du groupe et la volonté de contrôler les institutions locales (conseils municipaux, chambre de commerce et d'industrie, etc.) se maintiennent.

C'est avec la crise de 2008, puis l'arrivée du chinois Dongfeng dans le capital du groupe, que l'influence de la famille Peugeot se réduit plus fortement. En 2013, le groupe se dote d'une stratégie de redressement agressive promue par son nouveau Président, Carlos Tavares, qui a des conséquences importantes sur les formes de son implantation territoriale. Cette stratégie repose sur la mise en place d'économies drastiques et le recentrage sur les marchés et les modèles le plus rentables. La réduction des coûts fixes (avec comme objectif la diminution d'un tiers de la masse salariale en France) s'accompagne de la réorientation de l'activité : lancement de nouveau modèle *premium* avec la marque DS, investissement dans la motorisation hybride, renforcement de la place de PSA en Chine, etc. Cette stratégie répond point par point à la définition de l'« entreprise frugale » proposée par la théorie économique: une production de masse flexible (modularisation), une réduction de la main d'œuvre et une diminution du capital fixe mobilisé. Elle préconise notamment une réduction des coûts liés à la gestion d'activités ou d'espaces considérés désormais comme secondaires, ce qui contribue à réduire l'engagement du groupe sur le territoire. Ainsi, si Peugeot semble toujours aussi soucieux de bénéficier du soutien des collectivités pour le portage foncier, l'organisation des transports ou encore la captation des aides publiques, son inscription territoriale est désormais quasiment nulle. L'usine de Sochaux est dirigée par des cadres internationaux, dont la mobilité et le faible ancrage local sont considérés comme des gages d'efficacité dans la mise en œuvre des réformes souhaitées par la direction. Et, de manière plus symbolique, le Football Club Sochaux-Montbéliard qui a longtemps permis de maintenir le lien entre le groupe, son territoire et ses employé-es, est vendu en 2015 au chinois Ledus. Si les bons résultats de la stratégie *Back in the race* de Carlos Tavares ont permis de conforter le rôle du site de

Sochaux, ils ne conduisent pour autant pas à une reprise de l'embauche. Au contraire, les 200 millions d'euros d'investissements prévus dans le cadre du programme « Usine du futur » pour moderniser le site ont plus vocation à réduire, par le biais d'externalisation, les activités de l'usine de Sochaux, ainsi que son emprise spatiale.

2.3. Faire peser sur les collectivités les coûts territoriaux des restructurations économiques

L'effritement de l'ancrage territorial de Peugeot n'a pas entamé le « récit » territorial que les élites politiques locales avaient construit dans les années 1980. Selon eux, le territoire serait certes agi par des dynamiques structurelles sur lesquelles ils n'ont qu'une prise limitée, mais il disposerait également d'atouts importants : des capacités de rebond attestées par la permanence des activités industrielles, une complémentarité des principaux secteurs économiques (automobile et énergie) qui fonctionneraient de manière contra-cyclique, une bonne connexion aux réseaux de transports (autoroutes, aéroport international de Bale/Mulhouse, gare TGV depuis 2011). Le responsable des relations institutionnelles du site PSA de Sochaux déclarait ainsi : « On oublie souvent de dire que Montbéliard est un territoire de la mondialisation. Si le groupe a décidé d'investir ici, c'est en raison des racines historiques de la famille Peugeot, mais aussi car le territoire de Montbéliard est un territoire qui est propice à la mondialisation, notamment grâce à la proximité de l'Europe centrale et de l'est » (Entretien, Directeur des relations institutionnelles, PSA). Ce récit, largement partagé, conduit à euphémiser les problèmes de déclin urbain. C'est ce qui ressort des propos d'un cadre de l'agence d'urbanisme qui rejette notamment la comparaison entre son territoire et ceux de la « diagonale du vide » : « On adopte ici trop souvent une option idéologique décliniste. [...] On est dans un territoire très mondialisé. La peur ce n'est pas celle du Maghrébin, mais plutôt celle du Chinois. Le Chinois qui rachète des entreprises, qui veut délocaliser maintenant les activités de recherche appliquée » (Entretien, Agence d'urbanisme du Pays de Montbéliard). Cette lecture avant tout économique du territoire a donné lieu à la mise en place de solutions et d'outils dont la vocation principale est l'animation des filières industrielles et l'aménagement de zones d'activités économiques. À l'inverse, elle a anéanti les rares initiatives politiques qui visaient à diversifier la base économique ou à prendre en charge les problèmes sociaux et urbains générés par le déclin économique.

Dans les années 1980, le rejet de la diversification économique se manifeste par la création de la Société de Promotion de l'Ingénierie Automobile et du Transport (SOPRIAT) dont les effets en termes d'implantation et de pérennité des entreprises sont très mitigés (Colle, 2016). Les élu·es locaux·ales, et plus particulièrement le maire de Montbéliard et président du District, Louis Souvet, mènent une politique de redéveloppement qui passe principalement par l'octroi d'allègements fiscaux pour attirer des entreprises sur la zone de Technoland. Ainsi, tout au long des années 1990 et 2000, PSA dicte aux collectivités le degré et le type de diversification que le groupe souhaite voir mis en œuvre. Au-delà des directives nationales, les prescriptions du groupe oscillent entre renforcement de la diversification lorsque l'activité du site baisse et, à l'inverse, retour à la spécialisation quand les carnets de commandes sont remplis. Plus généralement, il est demandé aux collectivités d'accompagner sa stratégie d'externalisation en offrant des locaux aux sous-traitants du groupe. Ainsi, dès le milieu des années 2000, la décision de créer une nouvelle zone d'activités principalement destinée à ses sous-traitants – Technoland II, situé sur les communes de Brognard, Allenjoie et Dambenois – est prise.

La stratégie développée par Peugeot à partir des années 2000 n'est pas sans rappeler les pratiques d'« hyper-externalisation », fondées sur la délégation de la production à des prestataires de services, typiques du capitalisme de plateforme (Srineck, 2018). Certes, l'« allègement » de l'usine de Sochaux est encore loin d'attendre le niveau de celui des plateformes de l'économie numérique, mais les stratégies successives d'externalisation ont considérablement réduit l'emprise foncière nécessaire aux activités de montage. Pour diminuer les coûts fixes liés à la gestion d'un site inoccupé, PSA a donc fait appel à Pays Montbéliard Agglomération et sa Société d'Economie Mixte (SEM) – Pays de Montbéliard Immobilier d'Entreprises – afin de racheter les locaux et d'assurer la gestion immobilière du site en conformité avec les exigences liées à la modularisation. Ainsi, un parc fournisseur a été créé pour assurer l'approvisionnement en flux tendu. Ce parc de 55 hectares, qui a coûté 27 millions d'euros à la collectivité (dont 7,3 millions pour la seule agglomération de Montbéliard), montre bien comment les collectivités locales et leurs opérateurs sont passés d'un rôle de production d'une offre générique d'immobilier, à un rôle de soutien direct aux grands groupes. Ainsi, alors que PSA connaît d'excellents résultats depuis 2015, il a développé une attitude « prédatrice », visant à faire peser sur la collectivité le coût de la restructuration du site de Sochaux et de la création d'un parc fournisseur, qui est considéré par le personnel et les syndicats comme un prélude au retrait du groupe de son site historique (Gourgues et al., 2020).

3. La faiblesse du pouvoir politique

Historiquement écrasé par les élites économiques, le pouvoir local à Montbéliard reste encore faible aujourd'hui. Contrairement aux villes de taille moyenne, les administrations municipales et intercommunales ne se sont pas véritablement renforcées dans les années 1990 et 2000. Dans les années 2010, le développement de l'intercommunalité a même affaibli le *leadership* exercé par les représentants des communes industrielles en ouvrant de nouveaux espaces politiques aux communes périurbaines et rurales qui contrôlent désormais la communauté d'agglomération et, dans une moindre mesure, le pôle métropolitain. Dans ce contexte, les initiatives visant à réguler les enjeux du logement ou du commerce apparaissent très limitées. Les rares tentatives cherchant à mettre à l'agenda la dimension sociale et territoriale du déclin sont pour l'instant restées lettre morte.

3.1. Quand l'économie contrôle le politique

Jusqu'aux années 1980, Montbéliard disposait de représentant·es capables de s'opposer à Peugeot et de produire des stratégies de manière autonome. Avec le départ d'André Boulloche et l'affaiblissement du district qui opère dans les années 1980 un tournant « technique », la situation évolue. C'est ce que souligne l'ancien président du conseil général du Territoire de Belfort : « La stratégie de Peugeot était de casser tout pouvoir politique capable de résister et de produire une alternative. Il y avait une stratégie d'éclatement des usines et donc de développement de petites villes avec Audincourt, Montbéliard et Valentigney, d'un archipel, ce qui est très différent de Belfort [...]. Souvet était un ancien directeur du personnel de Peugeot donc quand il parlait à Peugeot, il obéissait à ses patrons. Ils n'ont jamais été autonomes » (Entretien, ancien président du conseil général du Territoire de Belfort). La proximité entre l'entreprise et les élu·es locaux·ales atteint son paroxysme dans les années 1990 et 2000. Ces dernier·es ont souvent fait carrière au sein du groupe, le plus souvent en tant que cadres, parfois comme syndicalistes. Les plus influent·es d'entre eux·elles, comme le maire de Montbéliard, se réunissent chaque mois avec le directeur de l'usine de Sochaux pour un petit-déjeuner de travail. C'est ce que souligne l'un des directeurs généraux adjoints de

l'agglomération de Montbéliard : « Quand je suis arrivée ici il y a 11 ans, il y avait tous les mois un petit-déjeuner entre le président de l'agglomération, qui était un ancien de chez Peugeot, et le directeur du site de Peugeot. Le président de l'agglomération allait chercher les consignes. Ça a duré jusqu'en 2008 et l'arrivée de Moscovici » (Entretien, Directeur général adjoint, PMA).

L'arrivée des socialistes Pierre Moscovici et Jacques Elias à la tête de l'agglomération et de la ville entraîne une rupture avec l'agenda économique de Louis Souvet. L'hégémonie de Peugeot – fortement affaibli par la crise filière automobile de 2008-2010– est remise en cause. La vision économique du développement est remplacée par une approche centrée sur l'attractivité résidentielle. Posant le constat du déclin démographique de Montbéliard, la nouvelle équipe développe une stratégie basée sur trois objectifs : renforcer la coopération intercommunale (investissement plus soutenu dans les instances intercommunales avec la création d'un service développement économique, tentative de coopération à l'échelle de l'aire urbaine, etc.) ; redynamiser la ville-centre en investissant dans la réhabilitation du bâti et des espaces publics ; transformer l'image de l'agglomération. Pour atteindre ce dernier objectif, l'agglomération investit particulièrement la thématique du développement durable qui devient l'un des axes prioritaires du Projet d'agglomération (2010-2020) et donne lieu à la construction d'un éco-quartier sur le site des Blancheries. On voit donc clairement le glissement d'une approche économique à une approche territoriale du déclin, qui débouche sur une politique visant à relancer la croissance urbaine en restaurant l'attractivité de la ville.

Le départ précipité de Moscovici en 2012, puis la défaite du Parti socialiste aux élections municipales de 2014 avec la victoire Marie-Noëlle Biguinet (Les Républicains), conduit à un changement de stratégie. La nouvelle équipe dispose d'un intérêt beaucoup plus limité pour les questions de planification stratégique et de gouvernance intercommunale. Si le constat du déclin démographique et urbain de Montbéliard n'est pas mis en cause, la stratégie adoptée est différente. Dans un contexte de crise des finances locales, de nombreux projets sont abandonnés ou revus à la baisse. Ainsi, le projet d'éco-quartier des Blancheries, pensé comme une extension du centre-ville voit sa taille et ses objectifs en termes d'écoconstruction réduits en raison des conflits entre la ville et l'agglomération. Le centre-ville fait certes l'objet de beaucoup d'attention, mais la municipalité brandit régulièrement la contrainte financière pour légitimer un agenda municipal peu progressiste. Affaiblie financièrement, elle privilégie une politique urbaine visant à stopper la construction de logements sociaux et, inversement, renforcer l'offre de logements de standing pour attirer des classes moyennes. Cette politique est également marquée par un investissement plus soutenu dans les enjeux de gestion quotidienne et dans l'entretien de soutiens électoraux (renforcement des dispositifs de sécurité dans l'hyper-centre, soutien aux petits commerces, etc.) que dans les activités stratégiques de production de politiques publiques, notamment à l'échelle intercommunale. Ce « municipalisme conservateur » ne va faire que ralentir la mise à l'agenda intercommunal de la décroissance urbaine.

3.2. Des intercommunalités plus fortes, mais des villes plus faibles

Les structures intercommunales sont souvent présentées en France comme des outils au service des villes-centres. Elles permettraient de renforcer les capacités d'action locales en favorisant la construction de projets de territoire et la mise en œuvre de politiques de compétitivité et d'attractivité favorables aux centres urbaines. Cette analyse vaut bien évidemment pour les grandes métropoles françaises qui dominent économiquement et démographiquement leur périphérie. Elle convient également aux villes moyennes

dynamiques qui disposent d'une capacité d'entraînement sur leur *hinterland*. Par contre, elle s'avère moins pertinente pour les villes en déclin qui sont dominées économiquement, symboliquement et parfois même démographiquement par leurs périphéries. Ces villes peinent bien souvent à enclencher des dynamiques de coopération intercommunale et à faire valoir leurs intérêts à cette échelle. À Montbéliard, cette situation s'est même encore détériorée au cours des dernières années en raison des réformes nationales de l'intercommunalité.

Historiquement, les différentes structures intercommunales qui se succèdent dans l'agglomération de Montbéliard se focalisent avant tout sur des enjeux considérés comme « techniques » liés à l'organisation des réseaux d'assainissement ou de transport :

« Ici, ça a été très difficile de se repérer au début. La géographie est particulière et le fonctionnement institutionnel très complexe [...] L'agglomération n'a jamais été confrontée à un enjeu de gouvernance du territoire. Elle a été créée pour gérer des enjeux techniques, mais elle ne s'est quasiment jamais posé la question du projet de développement car c'était Peugeot qui s'occupait de ça. » (Entretien, Agence d'urbanisme du Pays de Montbéliard)

L'absence de consensus politique au sein de l'agglomération débouche donc sur l'émergence d'une « intercommunalité de tuyaux » peu favorable à la construction d'un projet de développement partagé. À partir de 2014-2015, on assiste à une accélération du processus d'institutionnalisation des structures intercommunales qui s'opère à la faveur de réformes nationales. L'acte 3 de la décentralisation avec les lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) débouche sur un élargissement des compétences et des périmètres des structures intercommunales existantes. Toutefois, ces évolutions institutionnelles ne se doublent pas d'un investissement plus soutenu des espaces intercommunaux par les maires des villes centres. Au contraire, ces institutions semblent de plus en plus dominées par les intérêts périphériques des communes péri-urbaines et rurales dont les représentants sont peu enclins à s'engager dans des démarches de planification stratégique et cherchent avant tout à privilégier un *statu quo* qui leur est favorable.

À Montbéliard, l'élection de Marie-Noëlle Biguinet en 2014 illustre cette situation. Ayant construit son capital politique autour de la figure de l'élue de proximité, notamment par son investissement au Centre communal d'action sociale (CCAS), elle dispose d'une faible appétence pour les questions de planification stratégique et de gouvernance intercommunale. Ainsi, elle fait le choix de ne pas prendre la tête de la communauté d'agglomération, dont la présidence est d'abord confiée à l'un de ses adjoints, Marcel Bonnot, pour ensuite revenir en septembre 2015 à Charles Demouge, conseiller régional et maire de Feschel-le-Châtel une commune de 2 000 habitants. Cette situation conduit rapidement à une marginalisation de la ville centre au sein de la communauté d'agglomération. En 2017, l'élargissement de PMA – qui, avec la fusion avec plusieurs petites intercommunalités passe de 29 à 72 communes – modifie les équilibres de pouvoir. Il donne lieu à une réorganisation de la gouvernance intercommunale au bénéfice des intérêts ruraux⁵. Si la grande majorité des nouvelles communes intégrées ne possèdent (du fait de leur faible poids démographique) qu'un·e seul·e représentant·e communautaire, les principales vice-présidences – cohésion urbain et rurale, aménagement du territoire, SCoT et urbanisme – sont confiées à des maires de communes rurales. Ces derniers disposent d'ailleurs souvent d'une solide expérience de

⁵ En 2017, l'élection du président de la communauté d'agglomération a donné lieu à une opposition tranchée entre Charles Demouge, soutenu par les maires des communes résidentielles, qui défendait une approche peu intégrée de l'intercommunalité et Denis Sommer, ancien syndicaliste et maire socialiste du Grand-Charmont, qui prônait une approche plus « fédéraliste », favorable aux communes industrielles.

l'intercommunalité puisqu'ils étaient des membres influents des communautés de communes qui ont disparu lors de la fusion de 2017. À ce titre, ils apparaissent parfois plus rompus au « jeu » intercommunal que les maires des communes urbaines qui préfèrent se recentrer sur l'échelle communale.

La création en 2017 d'un pôle métropolitain (instance de coopération intercommunale souple regroupant les agglomérations de Montbéliard, Belfort et Héricourt) ne fait que renforcer cette tendance. Cette structure prolonge le syndicat mixte créé dans les années 1980 pour porter des projets à une échelle élargie et neutraliser la concurrence entre les agglomérations de Montbéliard et Belfort. Toutefois, rapidement, son action va se traduire par la réorganisation spatiale du développement territorial au travers de la création de l'espace Médian situé à équidistance de Belfort et de Montbéliard. Depuis le début des années 2000, l'espace Médian accueille des infrastructures métropolitaines comme la gare TGV, le quartier d'affaires La Jonxion, ou depuis peu l'Hôpital Nord Franche-Comté (HNFC). Pensé comme un outil de neutralisation de la concurrence entre les deux grandes villes du territoire, l'espace médian se transforme rapidement en un vecteur de restructuration de l'offre de services dans le secteur de la santé et, dans une moindre mesure, dans les secteurs culturel et judiciaire. Dénoncé par les représentant·es des communes des cœurs d'agglomération pour ces effets d'aspiration des activités auparavant localisées dans les centres-villes, cet espace médian est soutenu par les communes périphériques, qui y voient un moyen de développer l'agglomération et de la positionner à une échelle régionale, sans pour autant conforter les villes centres et répondre à leurs enjeux.

3.3. Les enjeux de peuplement : un *statu quo* qui condamne les villes centres

Les politiques intercommunales menées par l'agglomération autour des enjeux de peuplement ont desservi les intérêts de la ville-centre. Les différents documents d'urbanisme montrent en effet un décalage entre un diagnostic partagé qui identifie précisément les problèmes posés par le fonctionnement du marché du logement dans l'agglomération de Montbéliard et la quasi-absence de politiques intercommunales volontaristes dans ce domaine.

À Montbéliard, les tensions entre communes rurales et urbaines ne sont pas neuves. Elles s'accroissent toutefois au milieu des années 2000, lorsque le Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) et le Plan Local de l'Habitat (PLH) sont élaborés. Leur élaboration donne lieu à de vives tensions entre communes qui vident ces documents de leur substance. Certes, l'ensemble des actrices et acteurs s'accordent pour reconnaître le poids des migrations résidentielles de ménages actifs depuis l'agglomération de Montbéliard vers Belfort et, en interne au sein de l'agglomération, depuis les villes industrielles vers les communes périphériques. Toutefois, aucun dispositif contraignant n'est mis en place pour réguler ces mobilités. Faute de priorisation et de hiérarchisation, qui permettrait d'accorder un statut particulier aux villes comme Montbéliard ou Sochaux, les politiques intercommunales ne débouchent pas sur une régulation des marchés du logement.

Cette tendance se renforce avec l'élaboration d'un nouveau SCoT portant cette fois-ci sur un périmètre élargi. Avant que la fusion des intercommunalités n'intervienne en 2017, le Syndicat Mixte du SCoT Nord Doubs, qui avait été créé en 2014, regroupait déjà les 72 communes actuelles du Pays de Montbéliard. Ce périmètre a fait naître la crainte, parmi les représentants des communes rurales, de « se faire manger » par la ville centre et de voir ainsi une « surreprésentation du monde urbain par rapport au monde rural » (Entretien, DGA, PMA). Pour apaiser ces craintes, un accord porté par Jacques Hélias, alors maire de

Montbéliard, a donc été recherché afin que les représentant-es de PMA soit minoritaire au sein du syndicat (11 sièges pour PMA, contre 12 pour les trois autres communautés de communes). Malgré cet accord, les élu-es des communes rurales ont manifesté beaucoup de méfiance envers le processus, ce qui s'est traduit dans les faits par un très fort investissement de leur part dans l'élaboration du SCoT : « Comme ils avaient peur de se faire bouffer, les élu-es des communes rurales étaient très présent-es sur le SCoT. Comparativement, ce sont les élu-es des communes urbaines qui étaient absent-es » (Entretien, DGA, PMA). Cette situation a débouché sur l'élaboration d'un SCoT, en novembre 2017, considéré comme étant très peu contraignant :

« Le degré de prescriptivité du SCoT va être minimum. Le travail de pédagogie est important mais tout ça pour quoi ? La question est celle de la volonté des élu-es de s'engager dans une action prescriptive. Elle est liée à celle du passage d'une réflexion communale à une réflexion intercommunale qui est fondamentale. Aujourd'hui, on est loin d'avoir réussi cette manip' là. [...] On était bien parti sur un certain nombre de choses, mais l'arrivée de la loi NOTRe a bouleversé les relations entre les communes. Concrètement, dans les communautés de communes qui ont fusionné, des points de vue s'exprimaient pour les uns pour rejoindre le Pays de Montbéliard, les autres pour faire quelque chose avec une autre communauté de communes. Tout le travail de construction territoriale fait dans le cadre du SCoT s'est retrouvé anéanti » (Entretien, Directeur général adjoint, PMA).

Les difficultés dans l'élaboration du SCoT et les tensions nées de la fusion des intercommunalités ont conduit à porter une attention particulière aux équilibres territoriaux et plus précisément au devenir des communes périurbaines et rurales. Cette volonté, qui s'est matérialisée par une approche très permissive de l'aménagement (consommation élevée d'espace avec 400 hectares ouverts à l'urbanisation, besoin en logements et en zones d'activités économiques surdimensionnées), a d'ailleurs été sanctionnée par le préfet, qui a demandé une refonte du document :

« C'est un SCoT très clairement rural [...]. La question de la ville, de l'urbanité, ne parle pas à grand monde ici. Les communes rurales veillaient à ce que les règles relatives à l'urbanisation ne soient pas trop contraignantes. Elles répétaient sans cesse : 'vous n'allez quand même pas m'empêcher de nous développer' [...] Elles trouvaient que [l'agence d'urbanisme] avait un discours malthusien, alors qu'on essayait juste d'expliquer que l'érosion démographique devait être reconnue et prise en compte car cela menace certains équilibres, certains équipements aussi. À un moment, quand on veut construire de nouveaux logements, mais qu'on veut également limiter la consommation foncière, il faut faire des choix et se porter sur les espaces en friche dans les communes urbaines, pas dans les zones rurales ». (Entretien, Agence urbanisme du Pays de Montbéliard)

Certes, l'agglomération continue de contribuer financièrement au développement de la ville centre avec l'implantation prochaine d'équipements comme la clinique, le conservatoire ainsi qu'avec le projet de Transports à Haut Niveau de Service (THNS). Toutefois, l'investissement dans des activités stratégiques semble désormais davantage porter sur la périphérie. On en veut pour exemple la mise en place d'un Contrat de Ruralité comme pilier d'une politique intercommunale plus « rurale » qu'« urbaine », centrée sur l'attractivité touristique du territoire, le développement du haut-débit dans les zones rurales, ou encore la promotion des circuits courts et de l'agriculture (péri-)urbaine (Garel, 2017). À l'inverse, le dossier de réponse à l'appel à projet du programme national « Action cœur de ville », pour lequel Montbéliard a été lauréate en 2018, a été uniquement porté par la municipalité. Cette dissociation des échelles d'action se matérialise dans les conflits entre la maire de Montbéliard et le président de PMA qui rendent, selon un cadre de l'agence d'urbanisme, toute coopération impossible : « Nous n'avons pas envie de reprendre le SCoT tant qu'on sera dans cette gouvernance. Il y a trop d'acteurs absents, trop de conflits aussi. Aujourd'hui le

président de PMA et la maire de Montbéliard ne peuvent plus se parler. Le conflit se règle par articles de presse interposés. C'est pathétique » (Entretien, Agence urbanisme du Pays de Montbéliard)

Ainsi, les enjeux de déclin urbain – dévitalisation commerciale, concentration spatiale de la pauvreté, dégradation de l'habitat ancien, etc. – ne font pas l'objet de politiques intercommunales fortes et restent à la charge de municipalités de plus en plus exsangues financièrement. Ces dernières ne bénéficient d'ailleurs que faiblement de la redistribution fiscale interne à l'intercommunalité puisque les rares dispositifs mis en place au sein de PMA (dotation de solidarité communautaire, fonds de concours et d'attributions de compensation) ne favorisent pas toujours les communes centres, qui abritent des populations pauvres tout en bénéficiant souvent d'une manne fiscale importante liée à la présence d'entreprises sur leur territoire⁶.

Conclusion

L'approfondissement intercommunal et métropolitain s'est opéré au détriment de la ville-centre de Montbéliard. À l'image de ce qui se passe aux États-Unis depuis plusieurs décennies, la construction d'institutions intercommunales et métropolitaines ne s'est pas faite autour de la mise en place d'un agenda redistributif (Peck 2011 ; Rosenman et Walker, 2016). Au contraire, dans un contexte d'opposition entre des centres paupérisés et des périphéries dynamiques, elle a plutôt été dominée par une absence de régulation des principaux enjeux métropolitains (logements, finances, commerces, etc.) et par des stratégies visant la préservation du *statu quo* (Beauregard, 2006 ; Savitch et Adhikari, 2017, Desage, 2016). Cette situation, visible dans certaines agglomérations françaises comme Mulhouse ou Saint-Étienne (Charmes, 2019 ; Béal et al., 2020), est désormais très nette à Montbéliard. Alors que la ville-centre et une partie des communes de sa couronne connaissent des processus de déclin structurel, aucune politique locale spécifiquement construite pour traiter ce problème n'a été mise en place. Cette forme de « non-décision » s'explique par deux principaux facteurs : une faiblesse du pouvoir politique, ou, quand il s'affirme, une forme de neutralisation et de tropisme technique (Desage et Guéranger, 2010) ; mais aussi une difficulté à mettre à l'agenda intercommunal la question du déclin des villes centres. Cette dernière dimension est centrale. La période récente a été marquée par un affaiblissement des capacités d'action des représentant-es de Montbéliard. Marginalisés au sein d'une structure intercommunale élargie, dans lesquelles les intérêts ruraux et péri-urbains dominent, ils se sont recentrés sur une action menée à l'échelle de la ville, au détriment de l'élaboration de stratégie de redéveloppement et planification aux échelles supra-communales.

Bibliographie

Bagnasco A. (1986), *Torino: un profilo sociologico*. Turin, Giulio Einaudi.

Béal V., Dormois D., Pinson G. (2010), « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles*, n° 8.

⁶ Ainsi, à titre d'exemple, une commune comme Grand-Charmont, qui est composée d'une population plus pauvre que la moyenne de l'agglomération, bénéficie d'une compensation très limitée : en 2015, son versement à l'agglomération étant de 278 000 euros, pour un reversement compensatoire de 127 000 euros.

- Béal V., Fol S., Miot Y., Rousseau M. (2019), « Varieties of right-sizing strategies: Comparing degrowth coalitions in French shrinking cities », *Urban Geography*, vol. 40, n° 2, p. 192-214.
- Béal V., Cauchi-Duval N., Gay G., Morel Journel C., Sala Pala V. (2020), *Sociologie de Saint-Etienne*, Paris, La Découverte.
- Beaud S., Pialoux M. (1999), *Retour sur la condition ouvrière. Enquête aux usines Peugeot de Sochaux-Montbéliard*, Paris, La Découverte.
- Beauregard R. (1993), *Voices of decline: The postwar fate of US cities*, New York, Routledge.
- Beauregard R. (2016), *When America became suburban*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Charmes E. (2019), *La revanche des villages. Essai sur la France périurbaine*. Paris, Le Seuil.
- Colle A. (2016), *Politiques publiques locales d'un territoire industriel: le cas du Pays de Montbéliard de 1959 à 1999*, Thèse de doctorat en histoire, Université de Belfort-Montbéliard.
- Delpirou A. (2019), « Enjeux et écueils de l'action publique dans les villes moyennes en déclin : une comparaison entre Bourges, Moulins et Nevers », *Géographie, économie, société*, vol. 21, n° 1-2, p. 67-87.
- Desage F., Guéranger D. (2011), *La politique confisquée: sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombes-en-Bauges, Editions du Croquant.
- Desage F. (2016). « Un peuplement de qualité. Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, 5(3), 83-112.
- Dormois R., Fol S. (2017), « La décroissance urbaine en France : une mise à l'agenda difficile », *Métropolitiques*.
- Epstein R. (2013), *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gourgues G., Béal V., Chauvel J., Dormois R., Galimberti D., Garel M., Frinault T., Guéranger D., Parnet C., Pinson G., Ségas S. (2020). *Les métropoles comme enjeu syndical: marginalité et avenir de l'action syndicale dans la territorialisation de l'action publique*, Rapport pour l'IRES/CGT Université de de Franche-Comté.
- Hatzfeld N. (2002), *Les gens d'usine. 50 ans d'histoire à Peugeot-Sochaux*, Paris, Les Editions de l'Atelier.
- Lambert A. (2015), *'Tous propriétaires!'. L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Le Seuil.
- Le Galès P. (1993), *Politiques urbaines et développement local*, Paris, L'Harmattan.
- Loubet J-L. (1994), « PSA Peugeot Citroën 1973-1992. Histoire d'un groupe automobile dans la crise », *Actes du GERPISA*, n° 10, p. 108-146.
- Mamet G. (1988), « Montbéliard : les dégâts du départ des immigrés », *Plein droit*, n° 4.
- Miot Y., Rousseau M. (2017), « Décroître pour survivre ? Démolitions et transition énergétique à Vitry-le-François », *Métropolitiques*, 2017
- Noiriel G. (1986), *Les ouvriers dans la société française XIXe-XXe siècle*, Paris, Le Seuil.

Peck J. (2011), « Neoliberal suburbanism: Frontier space », *Urban Geography*, vol. 32, n° 6, p. 884-919.

Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

Rosenman E., Walker S. (2016), « Tearing down the city to save it? ‘Back-door regionalism’ and the demolition coalition in Cleveland, Ohio ». *Environment and Planning A*, vol. 48, n° 2, p. 273-291.

Savitch H., Adhikari S. (2017), « Fragmented Regionalism: Why Metropolitan America Continues to Splinter ». *Urban Affairs Review*, vol. 53, n° 2, p. 381-402.

Srnicek N. (2018), *Capitalisme de plateforme. L'hégémonie de l'économie numérique*, Montréal, Lux.

Wæssner R. (2002), « Rhin-Sud: région néofordiste, ‘SPL’ ou technopole? », *Mappemonde*, n° 66.

Zanetti T. (2012), *Une ville et sa multinationale, une multinationale et sa ville : emprise spatiale, organisation sociale, fonction économique et régulation politique du « territoire Michelin » à Clermont-Ferrand (fin XIXe à nos jours)*, Thèse de doctorat en géographie, aménagement et urbanisme, Université Lumière Lyon 2.