

La décroissance urbaine en France : une mise à l'agenda difficile

Rémi Dormois et Sylvie Fol¹

Dossier : Villes en décroissance

Alors que la décroissance urbaine touche une part significative des villes françaises, cette question n'a, pour l'instant, fait l'objet d'aucun débat ni d'aucune politique spécifique au niveau national. Une enquête auprès des acteurs des politiques urbaines éclaire les raisons de cet « oubli » jusqu'à une période récente, où plusieurs signes témoignent de la mise à l'agenda des territoires « à marché détendu » ou de la dévitalisation des centres.

Si la décroissance urbaine reste, en France, un processus relativement limité en comparaison à d'autres pays comme l'Allemagne ou le Japon, son extension dans la dernière période (Cauchi-Duval *et al.* 2017) a suscité l'intérêt des chercheurs, des médias et même d'une partie du monde professionnel de l'urbanisme. En revanche, cette question reste largement absente des politiques nationales et, contrairement à d'autres pays où le paradigme de croissance a été parfois discuté, les *shrinking cities* n'ont longtemps fait l'objet d'aucun débat ni même d'aucun discours au niveau national. Quelques signes récents mettent toutefois en évidence une prise de conscience des problèmes posés par la perte d'habitants dans certaines villes ou dans certaines régions. Il s'agit d'abord de la mobilisation des bailleurs sociaux dont le parc est majoritairement localisé dans des zones de marché détendu. Confrontés à une augmentation de la vacance de leurs logements, ils organisent un lobbying en vue de l'adaptation des outils juridiques et financiers existants aux difficultés spécifiques de ces territoires. Il s'agit ensuite de l'organisation de forums rassemblant élus, techniciens et experts sur la dévitalisation du commerce dans les petites villes, les centres-bourgs et les villes moyennes. Enfin, les publications du consultant-géographe Christophe Guilluy (2014) sur les dynamiques socio-économiques des territoires et leurs conséquences politiques et d'Olivier Razemon (2016) sur la dévitalisation des centres des villes moyennes ont été commentées dans plusieurs médias. Cependant, malgré l'intensité de ces débats récents, la question même des processus de déclin urbain sur la longue durée n'a pas encore voix au chapitre en France.

Afin de comprendre ce manque d'intérêt apparent pour la décroissance urbaine, nous avons mené une enquête auprès d'une série d'acteurs nationaux potentiellement intéressés² et concernés par ce

¹ Les deux auteurs participent au projet de recherche Altergrowth, financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR) et coordonné par Vincent Béal (université de Strasbourg). L'équipe de recherche intégrait Matthieu Giroud, à qui cet article est dédié.

² Nous avons mené en premier lieu des entretiens avec des représentants des services de l'État et des grandes agences intervenant dans le champ de l'habitat et de la rénovation urbaine pour identifier d'éventuels dispositifs adaptés aux spécificités des villes en déclin. Ces entretiens ont été conduits avec des représentants de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), et de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Plusieurs acteurs étatiques ont aussi été interviewés au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires

processus. Il s'agit ici de rendre compte des résultats de cette enquête en analysant comment la décroissance urbaine est appréhendée par les acteurs nationaux et la façon dont certains réseaux d'acteurs agissent pour parvenir à une mise à l'agenda de cette question. Un des enseignements de cette enquête est que certains dispositifs nationaux sont mobilisés au plan local pour accompagner ou lutter contre la décroissance urbaine alors même qu'ils n'ont pas été élaborés à cet effet³.

La décroissance urbaine, un processus ignoré, voire renforcé, par les politiques nationales

De manière générale, la décroissance urbaine n'est pas considérée par les acteurs enquêtés au sein des services de l'État comme un problème justifiant la mise en place d'une politique publique à l'échelle nationale. Certes, nos interlocuteurs ont à l'esprit des exemples de villes confrontées à un déclin démographique qu'ils relient souvent à une situation de crise économique provoquée par la désindustrialisation ou la concentration de l'activité économique dans les espaces métropolitains. Mais la décroissance urbaine reste analysée comme un phénomène limité, circonscrit spatialement et peu susceptible de toucher le pays à une échelle plus large. Il n'y aurait donc pas de nécessité à produire une réflexion sur les *shrinking cities* françaises ni à leur dédier une politique nationale. Or les travaux récents de Cauchi-Duval *et al.* (2017) montrent qu'en 2011 un total de 283 des 771 aires urbaines de France métropolitaine – soit plus d'une sur trois – affichaient une population résidente plus faible qu'en 1990. Comment expliquer cette « invisibilité » du processus de déclin urbain chez les acteurs nationaux ?

Celle-ci nous semble avoir plusieurs explications. En premier lieu, la baisse démographique concerne essentiellement des aires urbaines de petite taille. Or l'agenda national des politiques territoriales est dominé depuis une quinzaine d'années par l'objectif de renforcer le rayonnement et l'attractivité des grandes métropoles régionales. La légitimation de ce choix repose sur l'hypothèse selon laquelle leur croissance profiterait aux autres territoires par effet de « ruissellement »⁴. Cela s'est traduit, par exemple, dans le champ du logement, par un recentrage des aides à la pierre pour soutenir la construction HLM au bénéfice des marchés d'habitat dits tendus⁵. Dans ce contexte, la mise à l'agenda des difficultés rencontrées par les villes en décroissance nécessiterait donc un fort lobbying des élus concernés auprès des instances centrales. Or, et c'est la seconde difficulté majeure, le déclin urbain n'est pas perçu comme un mot d'ordre susceptible de générer une capacité de gouvernement à l'échelle d'une ville. Quel maire accepterait aujourd'hui de reconnaître publiquement que sa ville décroît ? Le risque politique est trop grand : ses opposants s'empresseraient de dénoncer le manque d'ambition d'un maire qui admet le déclin de sa ville. De même, quelle banque privée, quel promoteur ou quel décideur de grande enseigne prendrait le

(CGET), qui par le passé avait porté des politiques destinées aux villes moyennes et à la reconversion de régions industrielles ou militaires. Des représentants de la Caisse des dépôts et consignations nous ont donné leur point de vue sur les actions en cours. Par ailleurs, plusieurs associations représentant les intérêts des villes ont été rencontrées afin de comprendre si leurs membres, confrontés à un déclin démographique et/ou économique, se mobilisaient sur ces enjeux spécifiques : France urbaine (qui représente les grandes villes et les intercommunalités), Association des maires de France (AMF), Villes de France (qui représente les villes moyennes), Association des petites villes de France (APVF), Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU). Enfin, nous avons rencontré des représentants de l'Union sociale pour l'habitat (USH), qui fédère les différentes familles d'organismes de logement social (offices publics, entreprises sociales de l'habitat et coopératives).

³ Cette analyse des stratégies locales n'est pas développée ici mais le sera dans les publications de valorisation du programme de recherche Altergrowth, qui se termine mi-2018. Vous pouvez suivre les avancées de cette recherche sur son blog : <https://alterpo.hypotheses.org>.

⁴ « Il s'agit donc de s'appuyer sur les métropoles pour constituer des moteurs de croissance profitant à l'ensemble des territoires », in France Stratégie (2016), p. 1.

⁵ Le degré de tension d'un marché local de l'habitat est défini uniquement sur le critère du degré de tension sur le marché locatif privé, ce qui a donné lieu à plusieurs critiques de la part d'experts des questions de logement : cf. Delarue *et al.* (2014).

risque aujourd'hui d'être le partenaire de long terme pour tenter de « redresser » une ville en déclin ? Enfin, la baisse démographique observée dans ces aires urbaines n'est pas jugée comme nécessitant une politique publique nationale car, en France, contrairement à d'autres pays, elle s'explique dans la plupart des villes par un déficit migratoire alors que les dynamiques naturelles restent pour le moment positives. Pour les acteurs nationaux, la réponse à ce déclin démographique est donc à chercher au plan local par la mise en place de politiques volontaristes visant à renforcer l'attractivité territoriale des villes concernées.

Au-delà de l'absence de reconnaissance et de mise à l'agenda du processus de décroissance urbaine en France, certains acteurs rencontrés considèrent que ces situations de décroissance circonscrites sont révélatrices des effets de politiques nationales monolithiques aveugles aux contextes locaux. Ainsi, les représentants des associations de bailleurs sociaux soulignent les impacts très négatifs, dans les territoires en décroissance, de politiques axées sur l'augmentation de l'offre de logement par la production neuve, qu'elle soit privée ou sociale (politiques de défiscalisation, politiques de soutien à l'accession à la propriété, mise en œuvre des objectifs de rattrapage en logements sociaux découlant de l'article 55 de la loi SRU⁶). Cette offre nouvelle vient parfois submerger un marché local incapable de l'absorber, contribuant à la dévalorisation du parc de logements existant et à l'aggravation de la vacance.

Les représentants des associations d'élus soulignent, pour leur part, que la décroissance urbaine est accentuée par la politique de « rationalisation » des services publics. Les villes petites et moyennes, qui ont été des maillons essentiels de l'organisation territoriale des services de l'État, étaient fréquemment pourvues d'une sous-préfecture, d'une trésorerie principale, d'un tribunal, d'une antenne de la Banque de France, d'un hôpital, d'une gendarmerie, etc. Au cours de la dernière décennie, la réorganisation des services publics a abouti à la suppression d'un grand nombre de ces structures. Ce retrait de l'État a entraîné le départ de nombreux ménages qui contribuaient aux dynamiques locales des villes petites et moyennes et a renforcé les inégalités territoriales et sociales dans l'espace national (de Viguerie 2013).

Le déclin persistant de certains territoires peut alors poser un problème politique, car il est susceptible d'engendrer un sentiment d'abandon de la part des populations concernées. Les analyses de Christophe Guilluy sur la « France périphérique » sont évoquées par de nombreux acteurs pour illustrer le risque d'une progression du vote d'extrême droite dans les territoires en décroissance si ces territoires ne font pas l'objet d'une politique publique dédiée. Mais les initiatives visant à faire émerger la question des villes en décroissance restent rares et viennent davantage d'associations professionnelles ou d'associations de collectivités territoriales que de l'État.

Des acteurs qui se mobilisent pour la mise à l'agenda de la décroissance urbaine

Les fédérations de bailleurs (Union sociale pour l'habitat, Fédération nationale des offices publics HLM, notamment) ont joué un rôle moteur dans ce processus de mise à l'agenda encore émergent. Alertées par certains de leurs adhérents sur des difficultés croissantes dans les « marchés détendus » (augmentation de la vacance des logements, augmentation des coûts de gestion, difficultés financières croissantes d'organismes de logement social), ces structures professionnelles ont engagé la production d'études centrées sur ces territoires et ont joué un rôle « d'agitateur » ou de « lanceur d'alerte »⁷. Elles ont organisé différentes manifestations⁸ et mené des actions de lobbying auprès des pouvoirs publics pour que la situation particulière des territoires en décroissance soit prise en considération. Leur objectif est d'obtenir la mise en place d'actions et surtout de financements

⁶ Loi SRU : loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁷ Selon les termes d'un des responsables de l'Union sociale pour l'habitat.

⁸ Notamment une conférence, le 23 juin 2015 au Creusot (Saône-et-Loire), intitulée « Territoires en décroissance : quels projets ? Quelles réponses des HLM ? ».

dédiés aux espaces en déprise (par exemple, pour les démolitions situées dans des quartiers non pris en compte par l'ANRU).

Les associations d'élus sont également actives dans le processus de mise à l'agenda de la question des villes en décroissance. Ainsi, sans s'approprier ce vocable politiquement peu porteur, l'association Villes de France, qui représente les villes moyennes, communique dans la presse sur les difficultés que rencontrent une partie de ses adhérents (dévitalisation des centres, retrait des commerces et des services, dégradation de l'habitat, paupérisation de la population). Maillon à la fois essentiel mais potentiellement fragile du système urbain, les villes moyennes nécessiteraient des politiques ciblées alors qu'elles se sentent largement délaissées par l'action de l'État, tournée vers les métropoles et vers les territoires ruraux. L'association Villes de France a ainsi mis en ligne un observatoire de l'habitat, qui insiste sur la diversité des problèmes de logement rencontrés dans les villes moyennes⁹ et a organisé, en mars 2016, un séminaire sur la revitalisation des centres-villes.

La Caisse des dépôts a apporté son soutien à cette manifestation, qui fait écho à sa propre initiative destinée à accompagner la revitalisation des centres des villes moyennes. Présente sur l'ensemble du territoire et en relation avec les acteurs locaux grâce à ses directions régionales, l'institution financière publique semble avoir réalisé, plus vite que les services de l'État, que certaines villes connaissaient des difficultés importantes qu'elles n'étaient pas en mesure de surmonter seules dans un contexte de réduction des ressources financières locales. Elle apporte donc un soutien à l'ingénierie locale et un accompagnement financier des villes qui s'engagent dans une démarche globale de revitalisation de leur centre. Parallèlement, elle travaille à une adaptation de son offre de prêts pour qu'elle corresponde davantage aux besoins locaux, qui sont désormais moins dans les investissements lourds que dans la valorisation de l'existant.

Ces actions témoignent de l'émergence de la décroissance urbaine dans le débat politique mais sous d'autres traits, avec un autre vocabulaire et *via* des problématiques corrélées, sans pour l'instant que cela aboutisse à une mise à l'agenda de cette question en tant que telle.

Des politiques anti-déclin qui ne disent pas leur nom : des dispositifs nationaux mobilisés dans les villes en décroissance

L'impossible mise à l'agenda de la décroissance urbaine à l'échelle nationale ne doit pas occulter l'existence de dispositifs d'action qui, s'ils n'ont pas été conçus pour lutter contre le déclin urbain, ont été mobilisés par les acteurs locaux dans des stratégies d'intervention, notamment dans les domaines du logement et de l'urbanisme. C'est le cas des politiques mises en œuvres par deux agences nationales : le programme national de rénovation urbaine piloté par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et le programme « revitalisation des centres bourgs » piloté par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) avec l'appui de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et de la Caisse des dépôts et des consignations.

L'accompagnement des villes confrontées à un processus de décroissance urbaine n'a pas été inscrit comme un axe central du premier Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Mais les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux et les services de l'État qui étaient à la fois retenus dans le cadre du PNRU et concernés par la décroissance urbaine ont su mobiliser ce programme national comme une ressource financière et d'expertise pour élaborer des politiques de dédensification du parc public et privé de logements. Les financements et l'ingénierie apportés par l'ANRU ont permis de démolir des logements sociaux et de conduire des opérations lourdes de restructuration dans le parc privé. La reconnaissance de la spécificité des villes en situation de marché détendu s'est d'ailleurs renforcée au fil du temps. Ainsi, alors que la reconstitution de l'offre HLM démolie était un principe fort du PNRU de 2003, l'ANRU a clairement affiché dans les principes du Nouveau Programme de renouvellement urbain (NPNRU) de 2014 que, dans des villes

⁹ Voir : <http://obshabitatvdf.cohs.info>.

où le degré de tension sur le parc de logements est faible, le nombre de logements locatifs sociaux construits peut être inférieur au nombre de logements démolis.

De même, le programme national de revitalisation des centres-bourgs piloté par le CGET n'est pas centré sur les petites villes en déclin. Néanmoins, sur les 54 villes lauréates de l'appel à projets lancé en 2014, toutes confrontées à une dévitalisation de leur centre-bourg en matière de logement, de commerces et de services, 38 connaissaient une perte d'habitants entre 2008 et 2013. Enfin, les collectivités qui souhaitent conduire des politiques de dédensification de leur parc privé ancien de logements peuvent mobiliser les financements que l'ANAH consacre déjà aux opérations de résorption d'habitat insalubre et de restauration immobilière portant sur les logements très dégradés.

Enfin, parallèlement à la publication, en octobre 2016, d'un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) qui met en avant l'aggravation de la vacance commerciale dans les centres des villes moyennes, le CGET a engagé une réflexion en vue de la mise en place d'une politique dédiée à la revitalisation de cette strate de villes. Là encore, les villes en décroissance ne sont pas explicitement ciblées (et les villes moyennes qui connaissent les plus forts taux de vacance commerciale ne sont pas nécessairement en décroissance, comme le montre l'exemple de Béziers) ; mais, de même que dans le cas du programme « centres-bourgs », on peut supposer que ces villes pourront se saisir des dispositifs créés pour redynamiser leurs centres.

Penser les stratégies anti-déclin autrement qu'en termes de retour à la croissance : une réflexion encore à ses prémices

Les entretiens menés au niveau central mettent enfin en évidence des difficultés à penser les stratégies d'intervention à mener dans les villes en déclin autrement qu'en termes de retour à la croissance. Alors que nos interlocuteurs nationaux savent que la situation de décroissance de ces villes est amenée à durer car résultant de processus structurels lourds (effets de la métropolisation sur les petites villes, vieillissement de la population, faiblesse des outils de régulation intercommunaux, etc.), le retour de la croissance reste l'horizon de stratégies d'intervention qui permettent de recycler des actions mises en œuvre dans la plupart des territoires : développer une offre de logements attractive pour les cadres, aménager des espaces d'activités pour faire venir de nouvelles entreprises, etc. Or cet horizon constitue un obstacle à l'identification des spécificités du processus de déclin urbain. Des stratégies de desserrement urbain avec la démolition des logements locatifs sociaux les plus stigmatisés, la dédensification des quartiers anciens et la constitution de réserves foncières sont certes parfois évoquées, mais l'orientation visant à améliorer les conditions de vie des habitants dans un contexte de décroissance est absente des agendas politiques locaux et nationaux. Centrée sur un objectif de restauration de l'attractivité du territoire (Miot 2016), la réflexion sur le déclin accorde finalement peu d'attention aux populations en place et n'envisage pas les opportunités qui peuvent être générées par ce contexte démographique très particulier.

Ce constat d'une capacité d'ingénierie encore peu développée sur la thématique du déclin urbain débouche sur une question : est-ce à l'État de combler cette lacune ? Aucune réponse tranchée n'a émergé de nos entretiens. Pour certains, notamment au sein des services centraux, 30 ans après les lois de décentralisation, l'État n'a plus à se substituer aux collectivités locales et c'est bien celles-ci qui doivent être en capacité de construire des politiques adaptées à leurs difficultés. Cette analyse peut, d'ailleurs, être partagée par des représentants d'associations de collectivités locales, qui insistent sur la disparition des capacités d'ingénierie au sein des services départementaux et régionaux de l'État. Pour d'autres acteurs, et sans velléité de leur part de faire revivre la politique d'aménagement du territoire des Trente Glorieuses, le déficit d'ingénierie locale dans les villes en déclin rend nécessaire un appui particulier des agences nationales et des services de l'État à destination de ces territoires. Ils demandent aussi, *a minima*, que la politique nationale du logement tienne davantage compte de la spécificité de ces territoires, que ce soit au niveau de ses outils fiscaux ou de ses programmes d'intervention.

Malgré des signaux récents témoignant d'une attention nouvelle accordée à la dévitalisation des centres-bourgs, des petites villes et des villes moyennes, l'État central accorde encore peu d'attention aux villes confrontées à la décroissance urbaine. Ses efforts ont jusqu'ici été concentrés sur l'accompagnement du développement des métropoles. Mais l'État est-il le seul responsable de ce manque de reconnaissance du processus de décroissance urbaine en France ? Les acteurs locaux ont-ils systématiquement agi en faveur d'une publicisation des situations de décroissance urbaine ?

Bibliographie

- Cauchi-Duval, N., Cornuau, F. et Rudolph, M. 2017. « La décroissance urbaine en France : les effets cumulatifs du déclin », *Métropolitiques*.
- Delarue, F., Comte, A. et Vergriette, P. 2014. *Évaluation de la territorialisation des politiques du logement*, Paris : Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, 211 p.
- de Viguier, P. 2013. *La Réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire*, Conseil économique, social et environnemental, Paris : Éditions des Journaux officiels, 162 p.
- France Stratégie. 2016. *Dynamiques et inégalités territoriales*, 8 p.
- Guilluy, C. 2014. *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris : Flammarion.
- Miot, Y. 2016. « Le rôle du facteur démographique dans les processus de décroissance urbaine. Le cas de trois villes de tradition industrielle françaises », *Espace, populations, sociétés* [en ligne], n° 2015/3-2016/1, 20 mars. Consulté le 26 mars 2017, URL : <http://eps.revues.org/6192>.
- Razemon, O. 2016. *Comment la France a tué ses villes*, Paris : Éditions Rue de l'Échiquier, 208 p.

Rémi Dormois est chef du service habitat à la Direction départementale des territoires de la Loire et chercheur associé en science politique au laboratoire Environnement, ville, société (UMR CNRS 5600). Ses recherches portent sur les transformations du gouvernement urbain et sur les politiques urbaines mises en œuvre dans les villes de tradition industrielle.

Sylvie Fol est professeure d'urbanisme et d'aménagement à l'université Paris-1 Panthéon-Sorbonne et membre du laboratoire Géographie-cités (UMR CNRS 8504). Ses recherches portent sur les villes en décroissance, sur les processus qui y sont à l'œuvre et les politiques mises en place pour y répondre. Elle s'intéresse plus généralement à la question des inégalités socio-spatiales et territoriales.

Pour citer cet article :

Rémi Dormois et Sylvie Fol, « La décroissance urbaine en France : une mise à l'agenda difficile », *Métropolitiques*, 27 mars 2017. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-decroissance-urbaine-en-France.html>.