

# Congrès AFSP Montpellier 2017

## L'impossible circulation des modèles de planification de la décroissance urbaine entre villes en déclin ?

**Rémi Dormois, UMR EVS, remi.dormois@hotmail.fr**

**Sylvie Fol, Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne, UMR Géographie-Cités, sfol@univ-paris1.fr**

**Marie Mondain, Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne, UMR Géographie-Cités, marie.mondain@gmx.fr**

### Introduction

Parmi les villes érigées en modèles pour leurs stratégies urbaines, les villes en décroissance tiennent une place de choix : que ce soit Bilbao, Glasgow, Baltimore ou Manchester, toutes ont été emblématiques du déclin lié à la désindustrialisation et à la transition vers le modèle d'une ville post-industrielle (Rousseau, 2013), avant de devenir des icônes de la « renaissance urbaine ». Dans un contexte de néolibéralisation, ces villes ont mis en œuvre des politiques leur permettant de regagner de l'attractivité pour faire face à la compétition urbaine nationale et internationale. Ce faisant, elles apparaissent comme des vitrines de politiques de reconquête données en exemples et largement diffusées.

Cependant, toutes les villes ne peuvent prétendre à ce statut de modèle et se donner des allures de show room (Beal, 2014). L'inégale mise en visibilité des stratégies de régénération urbaine est là pour rappeler que le processus de transfert des modèles urbains reste marqué par de fortes inégalités spatiales (Mc Cann, 2011). A côté de ces anciennes villes en décroissance aspirant au statut de métropoles, d'autres villes ne sont manifestement pas dotées des ressources suffisantes pour parvenir à se hisser au rang de modèles (Mc Cann, 2011). C'est le cas des villes en décroissance françaises que nous souhaitons analyser dans cette présentation, afin de comprendre dans quelle mesure elles parviennent à produire, échanger et diffuser des stratégies urbaines susceptibles d'être érigées en « bonnes pratiques », voire en modèles.

En effet, alors que les processus de décroissance urbaine touchent un nombre significatif de villes françaises et que les situations de déclin démographique sont de plus en plus fréquentes (Wolff et al., 2017 ; Cauchi-Duval et al., 2017), la prise en compte de ces processus dans les politiques territoriales nationales est encore rare (Cauchi-Duval et al., 2015). Jusque-là, les politiques urbaines en France se sont pour l'essentiel contentées de traiter la décroissance urbaine de manière indirecte, au travers d'outils (la politique de la ville, la politique de rénovation urbaine) et d'échelles (le quartier) peu adaptés aux spécificités de ce problème. De plus, les politiques nationales à destination des villes restent encore très largement standardisées et font peu de cas des spécificités locales (Dormois et Fol, 2017). Enfin, on peut constater un processus de convergence vers un agenda entrepreneurial dans les politiques urbaines françaises qui conduit l'État à centrer son accompagnement sur les villes les plus dynamiques démographiquement et économiquement (Hall & Hubbard, 1996 ; Askenazy & Martin, 2015).

Au niveau local, les politiques urbaines mises en œuvre dans les villes françaises en décroissance apparaissent au premier abord comme peu originales. Alors que ces villes sont confrontées à des problèmes spécifiques issus des effets en chaîne et de la « spirale du déclin » engendrés par la décroissance urbaine (Florentin, 2011), les réponses mises en place par les acteurs locaux se démarquent généralement assez peu des stratégies conventionnelles centrées sur l'attractivité,

destinées à faire revenir les investissements et les habitants « désirables » (Rousseau, 2010 ; Cunningham-Sabot et Roth, 2014 ; Miot, 2015) et à inverser la courbe démographique.

Dans ce contexte de faible prise en compte de la décroissance urbaine aux niveaux local et national, nous proposons dans cette communication d'approfondir une approche centrée sur l'analyse des échanges de « bonnes pratiques » entre les villes en déclin. L'hypothèse que nous formulons est que l'invisibilité du déclin urbain sur l'agenda national et l'absence de politiques urbaines d'accompagnement de la décroissance s'expliquent par des freins techniques et politiques qui limitent la circulation de normes et de bonnes pratiques entre les villes françaises en déclin. Pour approfondir cette hypothèse, nous procéderons en deux temps. Dans une première partie, nous analyserons les obstacles qui se dressent à la structuration de réseaux d'échanges entre les villes en déclin et à l'innovation dans la fabrique des politiques urbaines dans ces villes. Nous envisagerons successivement les freins de nature professionnelle qui entravent la structuration de réseaux techniques d'échanges entre ces villes puis les freins de nature politique qui limitent l'engagement des élus locaux dans des projets de mise en réseau de leurs villes.

Dans une seconde partie, nous reviendrons sur des initiatives réussies de structuration de réseaux d'échanges sur les thématiques de l'intervention des bailleurs sociaux dans les marchés résidentiels détendus et sur la revitalisation des centres-bourgs et des centres-villes des villes moyennes. Quels ont été les acteurs moteurs dans cette mise sur agenda ? Pourquoi des réseaux se sont-ils structurés ? Que s'échange-t-il dans ces réseaux ?

Nous nous appuyerons sur des entretiens réalisés avec des acteurs centraux et locaux menés dans le cadre du projet de recherche *Altergrowth*<sup>1</sup> et dans le cadre d'une thèse CIFRE réalisée par Marie Mondain au sein de la fédération des OPH.

## **1. Les freins à la production et à la circulation de modèles et de bonnes pratiques entre les villes en déclin ?**

Dans cette première partie, nous analysons les obstacles qui se dressent à la structuration de réseaux d'échanges entre les villes en déclin et à l'innovation dans la fabrique des politiques urbaines dans ces villes. Nous envisagerons deux registres de freins. Nous reviendrons en premier lieu sur la difficile émergence d'une communauté professionnelle centrée sur l'intervention dans les villes en déclin. Pour quelles raisons les professionnels, issus du secteur public ou du secteur privé et travaillant dans des villes en déclin, investissent peu les forums professionnels existants et n'en créent pas autour de la thématique du déclin urbain ? Dans un second temps, nous reviendrons sur des freins politiques à la circulation de normes et de pratiques professionnelles entre villes en déclin. Pourquoi les maires n'encouragent-ils pas ces processus ? Quels risques identifient-ils ? S'agit-il d'une spécificité française ?

### **a) Des freins au niveau des pratiques professionnelles**

L'analyse des pratiques professionnelles fait apparaître un certain nombre de freins à la circulation de bonnes pratiques entre les villes en décroissance. De fait, les canaux habituels de circulation des modèles et des bonnes pratiques, identifiés dans la littérature (Béal, 2014 ; Béal et al., 2015) ne semblent pas fonctionner dans les villes en décroissance.

#### ***Des forums professionnels peu actifs dans les villes en décroissance***

Les forums professionnels centrés sur les politiques urbaines ne sont pas fermés à la présentation d'études de cas ou d'initiatives opérationnelles conduites dans des villes confrontées à une perte

---

<sup>1</sup> Ce projet, financé par l'ANR, est coordonné par Vincent Béal, de l'Université de Strasbourg.

d'habitants sur le temps long. L'analyse des présentations faites dans plusieurs forums professionnels centrés sur les politiques urbaines en témoigne.

Les ateliers du projet urbain, mis en place dès 1993 par le Ministère en charge de l'urbanisme, sont pensés par leurs initiateurs comme « *des lieux d'échange et de débats qui visent à constituer un savoir sur les enjeux, les concepts et les méthodes des projets urbains et donc d'aider à l'émergence de nouvelles pratiques* »<sup>2</sup>. Bilbao, Emscher Park dans la Rhur et Gênes, territoires qui ont connu des processus de déclin urbain, font partie des sites retenus dans le cadre des ateliers. Mais la littérature grise produite à cette occasion n'analyse pas en profondeur le processus de décroissance qu'ont connu ces villes ou ces espaces métropolitains. Les « bonnes pratiques » mises en avant dans ces publications ont davantage trait à la façon dont la culture ou le tourisme ont été mobilisés comme des leviers de régénération urbaine. On notera aussi que Bilbao, Emscher Park dans la Rhur et Gênes font partie du groupe des métropoles ou des régions métropolitaines et qu'à ce titre, les ressources dont elles disposent pour construire et diffuser des stratégies urbaines sont relativement importantes.

Dans le prolongement des ateliers du projet urbain s'est mis en place au début des années 2000 le forum des projets urbains à l'initiative du groupe de presse Innovapress qui publie notamment deux magazines professionnels *d'A* et *traits urbains*. L'analyse des projets présentés lors des cinq dernières sessions (2012 – 2016) montre qu'à plusieurs reprises des villes en déprise démographique ont fait l'objet de présentation. Mais là aussi, ces échanges d'expérience ont porté sur les stratégies de revitalisation et la reconversion d'anciennes friches industrielles plus que sur l'accompagnement de la décroissance urbaine.

Plus récemment, le Forum des politiques de l'habitat privé mis en place à partir de 2014 avec le soutien de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) a été l'occasion de diffuser des expériences opérationnelles conduites dans des marchés détendus. La session de 2016, consacrée aux interventions dans les quartiers anciens, a ainsi permis la circulation d'expériences opérationnelles dans le traitement de l'habitat ancien dégradé ou de la revitalisation commerciale dans des villes moyennes et petites confrontées à une perte d'habitants (Villeneuve-sur-Lot (47), Prades (66), Graulhet (81)). La question de la décroissance urbaine n'a cependant jamais été abordée en tant que telle.

Ces trois exemples montrent que les forums professionnels organisés en France sur les politiques urbaines permettent bien une circulation d'expériences et de « bonnes pratiques » en matière de régénération de villes confrontées à une baisse de population. Les mots d'ordre qui sont diffusés au travers de ces présentations de projets ou de politiques publiques sont toutefois ceux de la revitalisation, de la redynamisation, de la régénération et non pas ceux de la gestion ou de l'accompagnement de la décroissance urbaine. Les expériences présentées sont donc centrées sur le redéveloppement urbain. La décroissance démographique et la décroissance urbaine ne constituent que des éléments de contexte mais ne sont pas analysées en détail et surtout ne semblent pas influencer le contenu des stratégies urbaines, qui ressemblent pour l'essentiel à celles mises en œuvre dans d'autres types de villes.

Par ailleurs, nous n'avons pas repéré, dans le cas français, de réseaux professionnels centrés sur les politiques urbaines mises en œuvre dans des villes confrontées à une perte d'habitants, à l'inverse de l'Allemagne où plusieurs démarches IBA (*International Building Exhibitions*) ont été organisées dans des villes ou des territoires en déclin<sup>3</sup>, ce qui a permis à une communauté professionnelle composée d'urbanistes, d'architectes, de fonctionnaires travaillant pour le compte de l'Etat fédéral, des *Länder* et des villes, de partager une culture commune sur les caractéristiques de la décroissance

---

<sup>2</sup> Extrait du site <http://www.logement.gouv.fr/les-ateliers-projet-urbain>

<sup>3</sup> La décroissance urbaine a, par exemple, été au centre des démarches IBA Emscher Park, IBA Fürst Pückler (IBA See), and IBA Stadtumbau.

urbaine et sur les réponses qui pouvaient être mises en œuvre pour organiser le rétrécissement physique de l'espace urbanisé. Pourquoi de tels réseaux professionnels ont du mal à émerger et à se structurer en France ?

### ***Des expériences professionnelles peu valorisées***

Nous voudrions insister ici sur une dimension explicative de cette faible circulation de normes et de savoirs sur la gestion de la décroissance qui renvoie aux pratiques professionnelles. En premier lieu, la reconnaissance professionnelle nous semble, dans le cas français, encore rester fortement attachée au référentiel développementaliste et au paradigme de croissance. Comme cela a été démontré dans d'autres contextes, la croissance apparaît comme un remède à tous les maux, dont les bénéfices sont systématiquement mis en avant et les coûts sous-estimés, et les villes en croissance sont enviées et admirées (Leo et Anderson, 2006). De même, la compétence d'un professionnel est valorisée par ses pairs dans la mesure où il a su piloter un projet de développement et, *a fortiori*, dans une ville en croissance. Un technicien quittant une ville en forte croissance pour une ville en déclin se verra interrogé par ses collègues sur l'intérêt voire le bien fondé de sa mobilité professionnelle. Il s'ensuit une forme d'autocensure chez les professionnels intervenant dans les villes en déclin. Valoriser une expérience en matière de démolitions, de réintroduction d'espaces naturels ou agricoles en lieu et place de friches industrielles ou urbaines ne leur paraît pas compatible avec les standards du *branding professionnel*<sup>4</sup>. Non seulement, ces professionnels ne sont pas dans une stratégie de construction de réseau et de communication autour de leurs expériences professionnelles mais leurs trajectoires les conduisent à poursuivre leurs carrières dans des villes en croissance et particulièrement dans les grandes métropoles. Ces dernières ont donc une propension à attirer les talents professionnels alors que les villes en déclin sont confrontées à un *turn over* professionnel très marqué<sup>5</sup>, comme le montrent nos enquêtes de terrain.

Les entretiens menés dans le cadre du projet *Altergrowth* avec des techniciens locaux ont mis aussi en évidence une forme de fatalisme ou de résignation par rapport au devenir démographique et économique des territoires étudiés. La situation des finances locales, le recentrage des emplois publics supérieurs sur les métropoles régionales, le départ des jeunes diplômés sont des arguments fréquemment avancés par les techniciens locaux pour insister sur une forme de déterminisme affectant les villes en déclin. Une partie des techniciens et des élus locaux semblent résignés et peu enclins à échanger avec d'autres professionnels. Ils hésitent à faire des propositions de démarches ou de dispositifs innovants arguant de leur incapacité à faire changer les dynamiques démographiques et économiques de décroissance. Ils intériorisent le fait que le modèle urbain dominant est celui des villes en croissance, ce qui les conduit à ignorer le fait que leur situation de déclin est commune à d'autres villes. Cette dénonciation d'une forme d'enfermement territorial, de raisonnement en vase clos est souvent le fait de techniciens qui, au cours de leur parcours professionnel, ont exercé dans d'autres villes. Par exemple, un directeur d'organisme de logement social prenant son poste dans l'agglomération stéphanoise relève : « *moi ce qui m'a frappé en arrivant ici c'est que mes interlocuteurs techniques et politiques avaient l'impression d'être seuls*

---

<sup>4</sup> Dans une étape de conceptualisation intermédiaire, nous reprendrons la définition du *professional branding* utilisée dans les sciences du marketing. Dans cette discipline, le terme de *professional branding* désigne le fait pour un individu de se positionner en tant qu'expert reconnu dans son domaine d'activité professionnelle. On utilise l'expression de *professional branding* car l'individu va utiliser des techniques de communication employées généralement par les marques et surtout rechercher des effets qui sont traditionnellement recherchés par celles-ci (notoriété, valeur et qualités perçues, etc.). On notera cependant que contrairement à une marque, dans le cadre de son activité de branding, le professionnel achète rarement de l'espace publicitaire et utilise plutôt les blogs, les interviews accordées à la presse professionnelles, la participation à des conférences, salons et événements professionnels. Source : <https://www.definitions-marketing.com/definition/professional-branding/>

<sup>5</sup> Certains urbanistes font toutefois explicitement le choix de travailler dans ces villes, soit par militantisme – une proximité avec les valeurs des villes de tradition industrielle – ou par défi, considérant que dans ce profil de ville il y a tout à construire car elles ne sont pas « arrosées » par les investisseurs privés.

*dans cette situation là en France. Ayant travaillé préalablement 5 ans en Champagne Ardennes, j'étais au courant des démarches que nous avons menées sur la prospective territoriale en secteur détendu »<sup>6</sup>. Cette analyse est confirmée par une responsable d'un cabinet de conseil national : « le risque c'est qu'au nom du territoire détendu, on ne fasse rien : on ne renouvelle pas ses pratiques parce qu'on est un territoire d'exception »<sup>7</sup>. Cette attitude de repli contraste avec l'hyperactivité des acteurs des grandes métropoles dans l'organisation de voyages d'études, dans l'accueil de délégations étrangères et dans la participation à des forums professionnels internationaux pour présenter un savoir-faire, quitte à en occulter certains aspects (Douay, 2015).*

Il ressort enfin de certains entretiens une difficulté pour des professionnels du secteur privé ou public arrivant dans les villes en déclin à en saisir les spécificités. Certains d'entre eux plaquent des normes ou des modèles professionnels éprouvés dans d'autres types de villes ce qui peut aboutir à une déception ou à une forme de rejet de leur environnement professionnel quand ils se rendent compte que ces pratiques professionnelles ne « prennent pas » dans leur nouveau contexte territorial et ne produisent pas les effets escomptés. On citera comme exemple la frustration de ce technicien travaillant dans un établissement public foncier dénonçant l'incapacité de l'institution intercommunale à pouvoir arbitrer et hiérarchiser les interventions de cet établissement entre ses communes membres, contrairement à ce qu'il avait pu observer dans son poste précédent au contact d'une intercommunalité très ancienne et ayant établi son leadership politique.

L'Etat, ou d'autres opérateurs nationaux, ainsi que des structures d'expertise auraient pu palier ce déficit d'initiatives locales pour structurer des réseaux d'échanges d'expériences entre villes en déclin. Cependant, les administrations centrales et d'autres acteurs centraux ont été peu actifs dans la mise en place de réseaux d'échanges et d'appels à projets à destination des villes en déclin. L'agenda des politiques territoriales, comme cela a été abondamment souligné dans la littérature académique, était dominé par l'appui aux métropoles, considérant qu'il s'agissait là des principaux pôles de croissance du territoire national et que leur développement aurait des effets bénéfiques de « ruissellement » sur un large hinterland (Davezies, 2012 ; Askenazy et Martin, 2015). Lors d'un entretien mené avec une sous-directrice du ministère en charge de l'urbanisme et du logement, celle-ci nous a clairement dit que l'Etat s'occuperait des villes en déclin quand tous les problèmes de logement se posant dans les grandes métropoles auraient trouvé une réponse... autant dire pas de sitôt. L'agenda de la politique nationale du logement a été dominé par l'atteinte de l'objectif des 500 000 logements neufs par an et par l'application des objectifs de rattrapage de la loi SRU conduisant à une déstabilisation des marchés locaux de l'habitat dans les villes en déclin.

### ***Une ingénierie limitée***

On connaît par ailleurs l'importance des bureaux d'études, des cabinets de conseils et des agences d'urbanisme dans l'édiction de normes d'action, de « bonnes pratiques » et dans leur circulation entre les villes où leur expertise est mobilisée (Dormois, 2016). Le caractère limité de cette circulation entre villes en déclin laisse penser que ces structures de conseil n'ont que peu agi en faveur de la mise en visibilité de dispositifs d'action ou de méthodes innovants mises en œuvre dans ce profil de villes. Les entretiens menés dans le cadre du projet *Altergrowth* nous apportent plusieurs éléments de compréhension à ce sujet.

En premier lieu, les territoires en déclin sont fréquemment des territoires dotés de peu de ressources, tant sur le plan financier qu'en termes d'ingénierie, et qui accordent plus de priorité aux réalisations opérationnelles qu'à la production d'expertise sur les questions urbaines. Les budgets alloués aux études et aux missions d'évaluation sont limités, ce qui n'incite pas les cabinets de

---

<sup>6</sup> Extrait d'un entretien mené par Valérie Sala Pala et Christelle Morel Journel avec le directeur général de l'office HLM de Saint-Etienne dans le cadre du projet de recherche *Altergrowth*.

<sup>7</sup> Entretien réalisé avec Anne-Katrin Le Doeuff, directrice générale déléguée d'Espace, par S. Fol et M. Mondain le 12 mai 2017 dans le cadre du projet ANR *Altergrowth*.

conseil les plus renommés à s'investir dans ce type de territoires. Or ces cabinets de conseil sont aussi des prescripteurs qui recommandent aux villes de s'inspirer d'un dispositif mis en place ailleurs, qu'ils jugent comme innovant et dont ils sont souvent les auteurs.

En second lieu, ces structures de conseil ont eu des difficultés à produire une expertise adaptée aux enjeux des villes en déclin. Dans le domaine du logement, par exemple, les experts mobilisés dans l'élaboration des programmes locaux de l'habitat, des plans départementaux de l'habitat ou des conventions de rénovation urbaine ont réalisé assez précocement que l'enjeu principal dans les villes en déclin concernait la démolition du parc obsolète et la réhabilitation du parc conservant un potentiel d'attractivité résidentielle. Mais les outils dont ils disposaient pour établir le diagnostic en matière d'habitat étaient des outils centrés sur l'estimation des besoins en nouveaux logements donc des méthodes établies pour des contextes territoriaux de forte croissance démographique et économique. Les règles nationales, telle que la règle du « 1 logement social démoli pour 1 logement social construit » promue par l'Agence nationale de la rénovation urbaine dans son premier programme d'intervention, n'ont pas aidé les bureaux d'études à promouvoir d'autres méthodes davantage centrées sur l'estimation des besoins en démolition et sur la qualification du potentiel de réhabilitation dans le parc existant.

Enfin, certains bureaux d'études disent avoir essayé de prendre en compte les spécificités de ces territoires en décroissance dans leur activité de conseil mais s'être confrontés à une attitude de refus de la part des élus locaux. C'est sur ce second blocage de nature plus politique que nous souhaiterions revenir plus en détail dans la suite de notre présentation.

## **b) Des freins de nature politique**

Les initiatives menées dans des villes en décroissance donnent lieu à peu de transferts ou de circulations interurbaines parce que la plupart des élus locaux, et en premier lieu des maires, ont des difficultés à admettre la situation de déclin démographique de leur ville et ne souhaitent pas communiquer sur le traitement de cette situation, y compris dans des forums professionnels. On constate même un rejet du terme de déclin ou de décroissance assez violent au sein du personnel politique. On relèvera quelques propos d'élus locaux et nationaux ayant participé à la journée organisée par la fédération nationale des offices publics HLM au Creusot en 2015 sur les marchés de l'habitat détendus : « *certes, nous ne sommes pas une région tendue, mais détendue ou en décroissance, c'est peut-être un peu moins élégant, comme le dit l'intitulé de cette conférence, mais nous revendiquons quand même le droit à être tout autant considérés* »<sup>8</sup>, *Je voudrais contester l'idée de la décroissance. Si nous commençons à dire qu'il y a des territoires en croissance dans le pays, en général les métropoles, et d'autres en décroissance d'emplois, économique ou en populations, nous risquons d'être dans une France inégalitaire, et de remettre en cause le pacte républicain* »<sup>9</sup>.

La non acceptabilité politique du déclin est facilement compréhensible. Dans une concurrence interurbaine pour l'accueil d'entreprises, de centres de recherche ou d'individus très qualifiés, s'afficher comme une ville en déclin revient à se retirer de la compétition : quel chef d'entreprise, quel cadre voudrait venir développer son activité et faire venir ses collaborateurs dans une ville étiquetée comme « ville en déclin » ? L'emprise du référentiel développementaliste dans la culture du personnel politique local est telle qu'il n'y a pas de place pour une réflexion alternative sur la décroissance urbaine (Leo et Anderson, 2006). De plus, sur un plan de concurrence partisane local, un maire qui expliquerait vouloir inscrire son action dans un contexte de poursuite de la déprise démographique de sa ville ferait immédiatement l'objet de critiques de l'opposition sur son manque

---

<sup>8</sup> Florence Ombret, vice-présidente habitat au conseil régional de Bourgogne

<sup>9</sup> Marie-Noëlle Lienemann, sénatrice.

d'ambition, sur son caractère résigné ou sur son défaitisme.

Cette situation de non acceptabilité politique des situations de décroissance a des conséquences sur les processus d'édition et de circulation de normes. Des travaux antérieurs ont montré comment l'activisme en termes de participation à des réseaux de coopération inter-urbains n'est pas le seul fait d'une volonté des techniciens locaux mais résulte d'un choix politique considérant que la participation à ce type de réseaux permet de renforcer la visibilité et le rayonnement de la ville aux plans national et international (Pinson & Vion, 2000). Inversement, dans les villes en déclin, cette commande politique pour être à l'initiative ou pour participer à des réseaux d'échanges centrés sur la thématique du déclin urbain n'existe pas. La mise en visibilité des projets ou de dispositifs mis en œuvre dans des villes en déclin s'effectue donc dans des forums professionnels classiques c'est-à-dire où le référentiel développementaliste s'impose.

L'impossible mise à l'agenda du contexte de décroissance a aussi comme conséquence de limiter les innovations en termes de politiques publiques. Dans un contexte de déni du déclin urbain, la fabrique des politiques urbaines opère davantage par ajustements, par adaptation de normes ou de pratiques issues d'autres villes, y compris de villes en croissance, que par rupture. Or l'analyse sur le temps long met en évidence que la transposition de ces instruments aux villes en déclin ne produit pas les résultats escomptés. Plusieurs de ces villes ont par exemple mis en œuvre des programmes ambitieux de reconquête de leur attractivité résidentielle. Malgré cela, elles ne sont pas parvenues à inverser les flux démographiques qui se font toujours au bénéfice de leur périphérie (Miot, 2015). Cette situation n'aide pas aux échanges d'expériences entre villes en déclin puisque cela reviendrait à échanger sur les échecs de stratégies urbaines qui fonctionnent ailleurs...

Le frein politique peut aller jusqu'à encourager l'élaboration de méthodes, de normes qui satisfont aux attentes politiques mais qui peuvent accentuer le déclin urbain. Une responsable d'un bureau d'études<sup>10</sup> spécialisé sur les questions de logement expliquait que le succès de la méthode dite du point mort dans les estimations de besoins en logements dans les territoires en décroissance provenait du fait qu'aucun maire ne voulait accepter un scénario de non construction neuve et que le plus petit dénominateur commun admissible politiquement était de construire un nombre théorique de constructions neuves censé couvrir les besoins de la population en place et donc garantir le statu quo démographique. Notre interlocutrice nous faisait de plus remarquer que les données du recensement permanent de la population montrent aujourd'hui que ces besoins sont en réalité plus limités que ceux estimés par le modèle du « point mort ». En conséquence, les estimations des besoins en logements neufs tirées de ce modèle ont eu comme conséquence d'accroître la vacance dans le parc existant.

On peut se demander si ce frein politique à la circulation d'expériences et de normes entre villes en déclin est plus marqué en France que dans d'autres pays européens. Nous ne disposons à ce sujet que d'éléments partiels qui mériteraient d'être approfondis. On peut d'ores et déjà noter que des travaux antérieurs ont montré qu'en Allemagne, le niveau fédéral et les *Länder* ont impulsé la mise en réseau de villes confrontées à une érosion démographique nécessitant des programmes de démolitions massives. Mais les chercheurs allemands ont dans le même temps constaté que certains maires allemands restaient dans le déni politique vis-à-vis de la décroissance urbaine de leur ville et que le seul enjeu pour eux d'intégrer ces réseaux d'échanges était d'accéder à des subventions publiques (Bernt, 2009). Dans le cadre du projet *Altergrowth*, nous avons eu l'occasion d'approfondir l'analyse de la prise en compte du déclin urbain dans les programmes URBACT<sup>11</sup>. Dans le programme URBACT 2, plusieurs réseaux de villes européennes se sont organisés autour

---

<sup>10</sup> Entretien réalisé avec C. Bouclet, gérante du bureau d'études CODRA, par S. Fol et M. Mondain le 14 mars 2017 dans le cadre du projet ANR *Altergrowth*.

<sup>11</sup> Lancé en 2002, URBACT est un programme soutenu par la Commission Européenne (FEDER) qui vise à favoriser les échanges entre villes et la diffusion de bonnes pratiques pour promouvoir des stratégies urbaines intégrées et durables.

de la thématique de la décroissance et ses effets sur l'armature des services et des équipements<sup>12</sup>. En revanche, la thématique des *shrinking cities* est moins présente dans le programme URBACT 3 même si certaines thématiques abordées dans plusieurs réseaux rejoignent des préoccupations qui existent dans ces villes<sup>13</sup>. Le responsable d'URBACT<sup>14</sup> relève plus globalement le paradoxe entre la réalité du processus de déclin démographique d'un nombre important de villes européennes et le faible nombre de réseaux d'échanges sur cette thématique dans les programmes URBACT successifs.

## **2. L'émergence de réseaux d'échanges entre acteurs intervenant dans des territoires en déclin ?**

Alors que la question de la décroissance urbaine en tant que telle ne permet pas une mobilisation des élus locaux ni des professionnels, les enjeux des villes et des territoires perdant leur vitalité économique et démographique ont émergé à l'agenda politique sous forme de problèmes connexes : la question des « marchés du logement détendus » d'une part, et celle de la dévitalisation des centres des villes petites et moyennes, d'autre part, se sont progressivement imposées comme problèmes pour l'action publique. La problématique du déclin, sans être abordée frontalement, n'apparaît pas moins en filigrane de ces questions, tandis que des stratégies spécifiques sont peu à peu élaborées et diffusées, donnant naissance à des modèles émergents et à des ébauches de bonnes pratiques.

### **a) La mise à l'agenda d'une spécificité des « territoires détendus » par le mouvement HLM**

Le mouvement Hlm<sup>15</sup> apparaît comme le principal groupe professionnel mobilisé dans la mise à l'agenda des politiques publiques de la décroissance urbaine (Fol, Dormois, 2017) à travers la revendication de moyens spécifiques pour les organismes Hlm intervenant sur les marchés du logement des « territoires détendus ». Cette catégorie se réfère au rapport entre offre et demande de logements sur un marché immobilier donné. Un marché détendu se caractérise ainsi par une demande en logements faible par rapport à l'offre de logement existante.

#### ***L'émergence « en interne » d'une problématique ancienne du mouvement Hlm***

En 2016, l'Union Sociale de l'Habitat faisait de « la question du devenir des territoires détendus et la nécessaire mutation de son parc social »<sup>16</sup> l'un des enjeux prioritaires du mouvement Hlm. Cette reconnaissance officielle traduit la reformulation et la mise en visibilité d'une problématique

---

<sup>12</sup> Le projet ESIMEC, auquel participait la Communauté d'agglomération du Grand Besançon, avait ainsi pour objet d'anticiper les effets de la crise économique de 2008 dans les villes moyennes en définissant des stratégies innovantes pour attirer les investisseurs, promouvoir l'entrepreneuriat et développer l'économie de la connaissance. Le projet RUN'UP, auquel participait la Communauté Urbaine de Dunkerque, visait à trouver des solutions innovantes pour régénérer des quartiers dans des marchés de l'habitat très détendus.

<sup>13</sup> Le projet REFILL, auquel participe la ville de Nantes, veut diffuser des savoir-faire en matière d'usages temporaires de friches immobilières ou foncières tandis que le projet 2<sup>nd</sup> CHANCE – qui associe la ville de Caen – est plus classiquement centré sur le recyclage des grandes friches immobilières et foncières. Le projet RETAILINK, dont est membre Romans, entend promouvoir les bonnes pratiques dans le domaine de la revitalisation commerciale des espaces centraux situés dans des villes moyennes.

<sup>14</sup> Entretien réalisé avec E. Moulin, secrétaire général d'URBACT, par S. Fol et M. Mondain le 7 mars 2017 dans le cadre du projet ANR *Altergrowth*.

<sup>15</sup> L'expression « mouvement Hlm » regroupe les fédérations nationales des organismes HLM. Celles-ci sont représentées par des fédérations nationales représentant chaque statut juridique : la Fédération des Offices publics de l'habitat (FOPH), la Fédération des Entreprises sociales de l'habitat (FESH) et la Fédération des Coopératives HLM (Coop'HLM). S'y ajoutent la Fédération nationale des associations régionales (FNAR) et l'Union sociale pour l'habitat (USH) qui regroupe ces 4 organisations.

<sup>16</sup> Résolutions du congrès HLM de Nantes, 2016.

ancienne, celle des organismes Hlm intervenant sur des marchés immobiliers peu dynamiques et confrontés à une vacance locative élevée.

En effet, on retrouve déjà dans les années 1980 des documents officiels soulignant les difficultés des organismes Hlm intervenant dans ces zones à forte vacance. Un rapport de 1985 du Ministère de l'équipement et de la DATAR expliquait que « *dans les cités ouvrières et les quartiers de logements proches des friches (...) la demande de logements (...) s'effondre, ce qui pose de graves problèmes aux organismes sociaux* »<sup>17</sup>. Le mouvement Hlm inscrit ainsi durant plusieurs années dans les motions annuelles du Congrès Hlm sa préoccupation pour les « zones en difficulté économique ». Cette reconnaissance reste formelle et ne se traduit pas par la demande de moyens financiers ou de réglementations spécifiques.

C'est à la fin des années 2010 qu'émerge à nouveau ce problème à partir du constat de difficultés croissantes des organismes Hlm intervenant en zones détendues et de l'inadéquation des orientations nationales de la politique du logement. A la suite de la crise économique de 2008, les organismes Hlm des zones détendues connaissent une forte augmentation de la vacance ainsi que des difficultés de commercialisation de leurs programmes. Le directeur de l'association régionale Hlm de Bourgogne<sup>18</sup> décrit la hausse généralisée de la vacance locative et les difficultés de renouvellement des baux commerciaux comme les « signaux d'alerte » à l'origine de sa mobilisation pour la reconnaissance de difficultés propres aux territoires détendus. De même, c'est la hausse continue de la vacance de logements en zone détendue qui incite la Fédération des Offices Publics de l'Habitat (FOPH) à mener une étude sur les « territoires détendus »<sup>19</sup>.

Ces difficultés constatées dans les « territoires détendus » entrent en contradiction avec une politique nationale du logement conçue pour lutter contre la crise du logement à travers l'augmentation générale de la production de logement. La fin des années 2000 correspond en effet au déploiement de politiques incitatives à la production de logement à travers une succession de dispositifs fiscaux pour le développement de l'offre locative privée et d'aides à l'accession à la propriété privée. Dans le domaine du logement social, la présidence de Nicolas Sarkozy (2007-2012) marque l'achèvement de la réorientation des moyens de la politique du logement social vers les zones tendues initiée au début des années 2000. Une subvention plus importante est attribuée pour la construction de logements en zones tendues et les fonds du Plan national de relance sont destinés en priorité à construction neuve en zones tendues. Des directives sont également transmises aux préfets de région pour privilégier les zones tendues dans l'attribution des agréments d'État qui garantissent l'accès aux prêts à taux préférentiels de la Caisse des Dépôts. Cette réorientation se manifeste aussi par la suppression des financements pour la réhabilitation<sup>20</sup> et leur affectation au développement de l'offre neuve.

Les organismes Hlm des territoires détendus sont ainsi confrontés à un accès restreint aux financements et prêts pour la production de l'offre neuve tandis que l'État a supprimé le financement d'opérations de démolition et de réhabilitation en dehors des quartiers Politique de la ville. On peut aussi supposer que la diminution des marges de manœuvres des services déconcentrés de l'État, avec la mise en œuvre d'outils de mesure de performance comme la loi LOLF<sup>21</sup> et la

---

<sup>17</sup> Les Grandes Friches industrielles, rapport de Jean-Pierre Lacaze, ministère de l'Équipement et D.A.T.A.R., La Documentation française, Paris, 1985.

<sup>18</sup> Entretien réalisé avec Emmanuel Bouet, directeur de l'association régionale HLM de Bourgogne, le 12 mai 2017.

<sup>19</sup> Entretien réalisé avec Laura Goyard, directeur général, Jean-Christophe Margelidon, directeur général adjoint et Salima Nekaa-Bouret, responsable de la communication, Fédération des Offices Publics de l'Habitat, le 7 octobre 2015 par Rémi Dormois, Sylvie Fol et Vincent Béal dans le cadre du projet Altergrowth.

<sup>20</sup> En 2009, les financements alloués à la réhabilitation du parc existant sous forme de subventions (PALULOS) sont supprimés et les bailleurs sont incités à financer la réhabilitation par des prêts spécifiques pour la réhabilitation thermique ou par la captation de fonds FEDER.

<sup>21</sup> Le mode de comptabilisation de la production de logement social dans la loi de finances intègre depuis 2006 une répartition des objectifs par zone de tension.

montée en puissance des directions régionales plus éloignées des besoins locaux, limite les possibilités d'aménager ce cadre national (Epstein, 2013). Le directeur de l'association régionale Hlm de Bourgogne fait ainsi état du refus des services déconcentrés de l'État d'aménager des mesures spécifiques comme la fongibilité des aides à la pierre entre construction, réhabilitation et démolition dans la programmation régionale de la répartition des aides à la pierre<sup>22</sup> dans le cadre des négociations entre mouvement Hlm, préfet et Dréal.

Ces spécificités des « territoires détendus » mobilisent d'abord deux organisations professionnelles du mouvement Hlm : la Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat (FOPH) et les cinq associations régionales Hlm de Bourgogne, Franche-Comté, Champagne-Ardenne, Lorraine et Auvergne. Elles réalisent des études qui s'appuient sur des études de cas pour formuler des préconisations<sup>23</sup> et interpeller sur « la nécessité d'une politique différente au sein du mouvement Hlm et auprès de l'Etat »<sup>24</sup>. Elles participent ainsi à la légitimation de la problématique des territoires détendus au sein du mouvement Hlm. L'Union sociale pour l'Habitat, qui regroupe toutes les fédérations nationales Hlm, reconnaît progressivement la nécessité de consacrer des moyens spécifiques aux zones détendues. En 2016, l'USH inscrit officiellement l'enjeu des « territoires détendus » dans ses résolutions annuelles et met en place un plan d'actions associant les fédérations nationales Hlm et la Caisse des dépôts pour accompagner les organismes Hlm concernés.

Ainsi, en quelques années, une problématique à l'état latent, celle des zones marquées par une vacance durable et un marché immobilier peu dynamique, devient un sujet de mobilisation pour le mouvement Hlm. Cette rapide mise à l'agenda au sein du mouvement Hlm s'explique, pour partie, par la correspondance entre la problématique des territoires détendus et la médiatisation de travaux sur la montée des inégalités territoriales (cf. infra). Cette préoccupation s'inscrit aussi dans l'élargissement, sous la présidence de François Hollande (2012-2017), des territoires en difficultés bénéficiaires de mécanismes de redistribution au nom de l'égalité des territoires aux espaces ruraux et aux petites villes (Epstein, Kirszbaum, 2016). La réforme de la Politique de la ville intègre ainsi des quartiers de petites villes dans la géographie prioritaire de la politique de la ville, à l'exemple de Guéret, Foix ou Joigny. Le changement de Ministre qui intervient en 2014 à la tête du Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la ruralité<sup>25</sup> favorise aussi la prise en compte des intérêts des « territoires détendus » directement concernés par les actions à destination des territoires ruraux et petites villes portées par le gouvernement.

### ***La mobilisation des moyens d'actions usuels d'organisations professionnelles dans la production et la diffusion de normes***

La reconnaissance en interne par le mouvement Hlm marque une première étape dans le processus de mise à l'agenda par la communauté professionnelle des organismes Hlm. Elle justifie le déploiement des moyens d'actions habituels de ces organisations professionnelles pour légitimer, médiatiser et interpeller les acteurs des politiques du logement et de l'aménagement sur la problématique des « territoires détendus ». Plutôt qu'une stratégie coordonnée, il s'agit d'une juxtaposition d'opportunités et de stratégies mises en œuvre par les fédérations nationales et les organismes Hlm au niveau national, régional et local.

Au niveau national, le mouvement Hlm assure la production d'expertise sur les « territoires détendus ». Trois études ont ainsi été commandées à des bureaux d'études spécialisés pour

---

<sup>22</sup> Entretien avec Emmanuel Bouet, directeur de l'association HLM régionale de Bourgogne, le 12 mai 2017

<sup>23</sup> Respectivement, FOPH, 2014, La recomposition du parc social en territoires détendus & AR HLM Bourgogne, Auvergne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine, 2015, Manifeste pour une autre politique de l'habitat dans les territoires dits « détendus »

<sup>24</sup> AR HLM Bourgogne, Auvergne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine, 2015, Manifeste pour une autre politique de l'habitat dans les territoires dits « détendus »

<sup>25</sup> Sylvie Pinel députée de Tarn-et-Garonne jusqu'en 2012 remplaçant Cécile Duflot qui avait été élue députée de Paris en 2012.

caractériser les « territoires détendus », l'une par la FOPH sur les enjeux patrimoniaux des Offices publics de l'habitat en territoires détendus, l'autre par cinq associations régionales Hlm sur le marché du logement dans leurs 5 régions et une dernière par l'USH sur le devenir des quartiers d'habitat social en territoires détendus. Elles proposent des indicateurs et des données statistiques pouvant être repris par les pouvoirs publics comme des indicateurs chiffrés sur la situation et les besoins de financements attendus, des typologies des marchés détendus ainsi qu'une série de préconisations et de demandes d'adaptation réglementaires précises. Le mouvement Hlm a également initié en 2016 un appel à manifestation d'intérêts à destination des « territoires détendus »<sup>26</sup>. A travers dix études menées sur dix territoires différents, il vise à identifier des manières de faire reproductibles ou des freins financiers ou réglementaires récurrents.

Ces études fournissent des préconisations qui sont ensuite diffusées auprès des professionnels du logement par les réseaux d'échanges spécifiques au mouvement Hlm ou par la participation de représentants du mouvement Hlm aux journées d'échanges des réseaux professionnels de l'habitat. Sur les six manifestations nationales recensées depuis 2015 sur les thématiques des villes moyennes et de la revitalisation des centres-villes, cinq prévoyaient l'intervention d'un ou plusieurs bailleurs et deux étaient directement organisées par l'USH<sup>27</sup>. L'USH a ainsi organisé en 2015 une conférence nationale intitulée « Territoires en décroissance : quels projets ? Quelles réponses des Hlm ? » qui a mobilisé plus d'une centaine de professionnels de différents horizons (organismes HLM, collectivités territoriales, élus, chercheurs). Cette expertise est également diffusée auprès des partenaires du mouvement Hlm dans le cadre de groupes de travail réguliers avec les services de l'Etat et de commissions préparatoires aux projets de loi. Les préconisations de financement des besoins de réhabilitation et démolition du patrimoine en zones détendues ont ainsi été intégrées aux discussions avec les services de l'Etat sur la répartition des aides à la construction neuve. De même le chiffrage des coûts de démolition en zones détendues a permis à la Caisse des Dépôts d'évaluer le nombre de démolitions à attendre dans le cadre de son aide aux organismes Hlm en territoires détendus<sup>28</sup>.

La mobilisation nationale se traduit également par l'aménagement d'un dispositif interne au mouvement Hlm de redistribution financière pour tenir compte des spécificités des zones détendues. Initialement prévu pour transférer les fonds propres des organismes Hlm construisant peu vers ceux construisant beaucoup, le dispositif de mutualisation du mouvement Hlm intègre les besoins de démolition en zones détendues dans le calcul des sommes dues par chaque organisme Hlm.

Localement, les associations régionales Hlm participent à l'organisation de journées d'échanges sur la thématique des territoires détendus dans le cadre de leur mission d'animation du réseau Hlm local. Elles organisent aussi des rencontres avec les représentants locaux dans le cadre des réseaux locaux des acteurs de l'habitat, ou avec les délégations régionales de la Caisse des Dépôts ainsi que des discussions avec les régions sur l'élaboration des documents de planification régionaux.

Les acteurs locaux participent aussi directement à la mobilisation nationale. D'une part, les directeurs des organismes Hlm participent aux groupes de travail nationaux du mouvement Hlm.

---

<sup>26</sup> Appel à manifestation d'intérêt des organismes Hlm intervenant sur les territoires dits « détendus » à l'initiative de l'USH, la FOPH, la FNAR, la FESH, Coop'Hlm, Procivis et la Caisse des dépôts, 2016.

<sup>27</sup> Les mobilisations recensées sont le colloque « Territoires en décroissance » organisé par l'USH en 2015, l'atelier thématique sur les territoires en déprise organisé par le réseau des acteurs de l'habitat en 2016, le séminaire « Requalifier les quartiers anciens détendus : stratégie et modes opératoires » organisé par le forum des Politiques de l'habitat privé en 2016, les formations sur les stratégies de l'habitat en territoires détendus organisé par l'Ecole du Renouvellement Urbain en 2015 et 2016, le séminaire de recherche « Villes moyennes et petites villes : quelles politiques de l'habitat ? » organisé par le PUCA en 2016, les Assises pour la revitalisation économique et commerciale des centres-villes organisé par le secrétariat d'Etat au Commerce en 2017.

<sup>28</sup> Ce financement n'est pas délivré sous forme de subvention mais à travers le réaménagement de la dette contractée auprès de la CDC par l'organisme HLM. Pour chaque logement démoli, l'organisme reçoit 5 000 euros de remise d'intérêts.

Les groupes de travail internes sur les territoires détendus sont ainsi composés à la fois de personnel des fédérations nationales et de directeurs d'organismes Hlm. Les directeurs des organismes Hlm participent également aux groupes de travail nationaux partenariaux à l'exemple du groupe de travail du fonds national des aides à la pierre qui regroupe des organismes Hlm, des représentants de l'Etat et des représentants des fédérations. De plus, les liens étroits que les organismes HLM entretiennent avec les élus locaux constituent un autre relai d'influence qui peut être de portée nationale. Ainsi l'association régionale hlm d'Auvergne a organisé en 2015 une rencontre au Sénat par l'entremise de son réseau d'élus pour présenter une étude sur les « territoires détendus ».

Ces différentes initiatives concourent à la mise à l'agenda de la problématique des « territoires détendus ». Comme l'ont montré de nombreux travaux en sociologie de l'action publique (Hassenteufel, 2010), elles attirent l'attention des pouvoirs publics à travers la production d'indicateurs permettant d'évaluer l'ampleur du problème, la mise en visibilité du problème au sein des réseaux d'échanges professionnels et la formulation de préconisations qui interpellent directement les politiques publiques mises en œuvre. Elles participent aussi directement à la formulation d'une réponse politique à travers leur participation à l'orientation des politiques publiques.

### ***La formulation sélective de préconisations à l'usage des villes en déclin***

A travers la mise à l'agenda des « territoires détendus », le mouvement Hlm formule ainsi un ensemble de préconisations à destination des pouvoirs publics qui dessinent des politiques de l'habitat et d'aménagement spécifiques aux villes en déclin. Ces préconisations s'appuient sur une définition orientée des responsabilités et des solutions par le mouvement Hlm. Elle correspond à la sélection des dimensions pertinentes de l'enjeu selon ses intérêts (Céfaï, 1996).

Le mouvement Hlm demande en effet la prise en charge par les pouvoirs publics d'une partie des surcoûts induits par l'intervention en territoires détendus, soit par la mise en place de financements dédiés, soit par l'assouplissement du cadre réglementaire. Il s'appuie pour cela sur le récit d'une responsabilité publique face aux difficultés actuelles des « territoires détendus ». Ceux-ci relèvent d'un héritage collectif issu de l'effort de construction des Trente Glorieuses et inadapté aux évolutions économiques et sociales contemporaines. Ils sont marqués « par une forte désindustrialisation » et « souffrent du pouvoir d'attraction des grandes métropoles environnantes »<sup>29</sup>. La situation problématique des « territoires détendus » est aussi présentée comme le résultat de l'insuffisante coordination des politiques publiques, tant nationale avec la superposition de dispositifs incitatifs à la production de logements sur les territoires détendus, que localement avec l'insuffisante régulation de la production de logements et des opérations de réhabilitation. D'autres facteurs explicatifs évoqués par les acteurs lors d'entretiens ne figurent pas dans ces représentations à l'exemple des effets conjoncturels d'un ralentissement général des marchés immobiliers en 2008 ou la permanence d'organismes Hlm de petite taille avec des coûts de fonctionnement importants.

A destination des pouvoirs publics locaux, l'une des préconisations principales est celle de l'acceptation du constat d'une offre de logements durablement excédentaire et l'adaptation des politiques de l'habitat en conséquence. D'une part, il est proposé que les documents de planification rompent avec les scénarios volontaristes de développement de l'offre neuve pour intégrer des scénarios « réalistes » de stabilisation voire de diminution du nombre de logements. Ces documents doivent aussi prendre en compte l'évolution des besoins en logements avec le besoin constant d'une offre de logements très bon marché pour tenir compte de la paupérisation des habitants et le développement de logements spécifiques à destination des personnes âgées. D'autre part, le mouvement Hlm revendique aussi l'accès à des financements spécifiques pour démolir le parc de

---

<sup>29</sup> AR HLM Bourgogne, Auvergne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine, 2015, Manifeste pour une autre politique de l'habitat dans les territoires dits « détendus ».

logements et ainsi « retendre le marché ». La FOPH préconise ainsi la démolition de 10 à 20 % du parc immobilier situé en territoires détendus. Une étude plus radicale propose aussi de différencier l'accès à l'investissement public selon les quartiers des territoires détendus avec l'adoption par les agglomérations en déclin de démarches de « resserrement urbain » similaires aux stratégies de *down-sizing* emblématiques des *shrinking cities* (Béal, Rousseau, Fol, 2016). Il s'agit de concentrer l'investissement public en zone centrale ou péricentrale et d'assumer le délaissement de quartiers périphériques où la fonction résidentielle serait abandonnée au profit d'une fonction agricole ou de réserve foncière.

Il s'agit également de promouvoir des politiques locales de l'habitat coordonnées afin de lutter contre les effets de concurrence entre l'offre privée et sociale, locative ou en accession. Le mouvement Hlm préconise ainsi de planifier les actions à une échelle pertinente telle que le bassin d'habitat ou la région et de coordonner les actions prévues sur tous les segments du parc (locatif et en accession, social et privé). Elles doivent s'intégrer à des projets de territoires multisectoriels (revitalisation commerciale, développement économique, amélioration de l'offre de transports, aménagement des espaces publics, etc.). « Créer du logement ne peut impulser le dynamisme du territoire »<sup>30</sup>. Ce projet de territoire doit permettre d'associer l'ensemble des acteurs privés et publics du logement et de l'aménagement d'un territoire donné.

Ces préconisations définissent aussi des caractéristiques spécifiques à l'organisme Hlm intervenant en territoires détendus. Celui-ci est amené à développer de nouvelles compétences pour intervenir dans le parc privé en centre-ville, conseiller les collectivités locales à travers des missions de conseil et d'expertise et développer une offre de services à destination des populations vieillissantes. Il se positionne ainsi sur des compétences généralement exercées par d'autres acteurs locaux comme les bureaux d'étude indépendants, les Conseils départementaux d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), et les associations intervenant sur l'amélioration du parc privé.

## **b) La question de la dévitalisation des centres-bourgs et des centres des villes moyennes**

Tandis que les acteurs du monde HLM ont été très actifs dans le processus de mise à l'agenda progressif de la question des territoires en décroissance, un autre « front » de questionnement, de débats et de lobbying a émergé dans la même période autour de la question de la dévitalisation des petites villes et des villes moyennes. Les « bonnes pratiques » qui émergent de ces débats rejoignent en partie les préconisations développées par le mouvement HLM.

### ***Une lente mise à l'agenda***

Ces débats émergent sur la base du constat d'une concentration de la richesse, des emplois, de la population mais aussi des attentions de l'Etat sur les métropoles. A partir des années 2010, des travaux scientifiques mettent en avant le « délaissement du territoire » (Taulelle, 2012) provoqué par la politique de restructuration des services. Les travaux menés par le Conseil économique social et environnemental (CESE) sur l'égalité des territoires (De Viguerie, 2014) montrent que cette politique a eu des effets très marqués de renforcement des inégalités territoriales au détriment des territoires ruraux et des petites villes. Au même moment, un vif débat scientifique oppose les auteurs mettant en avant la concentration des richesses dans les métropoles mais aussi l'efficacité productive de celles-ci (Davezies, 2012 ; Davezies et Pech, 2014 ; Askenazy et Martin, 2015) à d'autres auteurs beaucoup plus dubitatifs sur les effets supposés positifs de la métropolisation (Bouba Olga et Grossetti, 2015). Enfin, les travaux de Guilluy (2014) sur la France périphérique contribuent à alimenter un débat sur l'opposition entre des métropoles aux habitants inscrits dans la mondialisation et des territoires « périphériques » (englobant de manière hétéroclite à la fois les

---

<sup>30</sup> FOPH, 2014, La recomposition du parc social en territoires détendus.

espaces ruraux, les zones périurbaines, les petites villes et les villes moyennes) aux habitants laissés pour compte par les élites métropolitaines. La mise en relation de ce processus avec l'augmentation du vote FN, même si elle est très discutée (Charmes, 2014), est fortement relayée par les médias et prend corps parmi les acteurs politiques.

Dans la même période, des associations d'élus comme la Fédération des Villes Moyennes (devenue Villes de France) et l'Association des Petites Villes de France (APVF), mettent en avant les effets du retrait de l'Etat des villes petites et moyennes au profit des métropoles. Ils insistent en particulier sur les impacts de la RGPP (APVF, 2011) et de la restructuration des services publics notamment de soins (APVF, 2016 ; Fédération des Villes Moyennes, 2011) ou d'enseignement supérieur (Fédération des Villes Moyennes, 2013). A partir de 2016, l'association Villes de France 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 moyennes et a organisé, en mars 2016, un séminaire sur la revitalisation des centres-villes, au cours duquel elle rend public et diffuse une manifeste intitulé « Développement local : faire vivre le cœur des villes » dans lequel elle revendique un programme national de revitalisation des centres-villes.

En octobre 2016, un rapport de l'IGF (Inspection Générale des Finances) et du CGEDD (Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable) met en avant l'aggravation de la vacance commerciale dans les centres des villes moyennes. A la fin de la même année, un rapport dirigé par Yves Dauge, chargé d'une mission sur la revitalisation des centres historiques, souligne également le problème de la déprise des centres des villes moyennes, en l'abordant par la question du patrimoine. Ces différents textes montrent une forte convergence de constats sur la vacance commerciale, le dépeuplement des villes moyennes et la dévitalisation de leurs centres.

Le problème du déclin des centres des villes moyennes est alors largement médiatisé. De nombreux articles, que ce soit dans la presse spécialisée ou dans les médias généralistes, décrivent, souvent de manière catastrophiste, la situation de villes dont les centres sont désertés. Dès Mars 2014, le journal *Libération* titrait : « les villes moyennes, espaces en voie de disparition ? », tandis qu'un article en ligne de *Slate* de la même période annonçait que « pour les villes moyennes, demain, il sera trop tard ». En 2017, la question ressurgit et la revue en ligne publie un article intitulé : « de la France moche à la France morte », qui met en avant le malaise créé par le déclin commercial, urbanistique et économique des villes moyennes. Le livre écrit par le journaliste Olivier Razemon et publié en 2016, « comment la France a tué ses villes » a probablement contribué à la diffusion très large de cette question dans les médias et auprès des acteurs politiques. Même le *New York Times*, en Février 2017, consacre un article à la désertification commerciale du centre d'Albi et cite, non sans une certaine délectation, le rapport IGF/CGEDD, une « autopsie de nombreuses capitales provinciales françaises : Agen, Limoges, Bourges, Arras, Béziers, Auxerre, Vichy, Calais et d'autres », désignées comme « en danger », alors qu'une « part essentielle de la vie française est en train de disparaître ». Dans la presse spécialisée, cette question est également beaucoup discutée. Une série d'articles publiés dans *Localtis* analysent les difficultés de « ces villes moyennes frappées au cœur » (18/03/2016), victimes d'un « modèle d'universités à deux vitesses » (17/06/2015), qui sont dans le « tourbillon des réformes » (2/10/2015), « à l'épreuve de la réforme territoriale » (4/05/2015) et « craignent de regarder passer les trains » (9/03/2016). Le *Journal des maires* ou le *Courrier des maires* consacrent des articles à cette question. La revue *Urbanisme* consacre son numéro de l'hiver 2016 à « ces villes qu'on dit moyennes ». Un dossier de la *Gazette des Communes* (10 Avril 2017) est dédié aux « territoires en déclin qui ne se résignent pas ». La

question du déclin et des *Shrinking Cities* est pour une fois abordée explicitement<sup>31</sup>.

Ces différents apports alimentent un débat fortement médiatisé sur « l'abandon » des villes petites et moyennes au profit des métropoles. Ils contribuent probablement à faire évoluer la vision des acteurs politiques au niveau local et national et constituent la toile de fond sur laquelle des politiques ciblant davantage les territoires non métropolitains émergent.

### ***Des appels à projets et des « expérimentations » visant à faire émerger des bonnes pratiques***

Dans un premier temps, ces politiques sont principalement axées sur les territoires ruraux et les centre-bourgs. Les assises de la ruralité organisées en Septembre 2014 sont une forme de réponse à la nécessité d'un rééquilibrage attendu des politiques d'aménagement du territoire. Le programme « revitalisation des centres bourgs » piloté par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) avec l'appui de l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) et de la Caisse des dépôts et des consignations est lancé en 2014. Ce programme n'est certes 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.

Les villes moyennes ont constitué de longue date des « laboratoires territoriaux et sociaux » (De Roo, 2011). Les contrats villes moyennes des années 1970 ont inauguré des politiques contractuelles et donné lieu à des initiatives locales originales (Santamaria, 2012 ; Vadelorge, 2013). Mais dans les décennies qui suivent, aucune politique spécifique ne leur est consacrée. La situation change dans la dernière période. Au début des années 2010, l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » menée par la DATAR permet la mise en avant de bonnes pratiques, dont la diffusion reste cependant limitée à la suite d'un changement de priorités gouvernementales<sup>32</sup>. La Caisse des Dépôts lance en Mars 2016 sa propre initiative destinée à accompagner la revitalisation des centres des villes moyennes, à partir d'une expérimentation sur 10 villes « démonstrateurs »<sup>33</sup>. Ce dispositif, intitulé « centre-villes de demain », permet, grâce à des conventions signées avec les Directions régionales de la Caisse, un accompagnement des villes dont les centres sont fragilisés. 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'Etat, 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.

En Avril 2017, le CGET engage une réflexion en vue de la mise en place d'une politique dédiée à la revitalisation des villes moyennes. Il s'agit d'une expérimentation dans 20 villes moyennes du Centre-Val de Loire, du Grand Est et d'Occitanie. Elle vise à « identifier précisément les obstacles rencontrés par ces villes », à « encourager les villes à élaborer des projets transversaux de revitalisation et les accompagner par une mobilisation accrue de moyens d'ingénierie » (Localtis, 14/04/2017). Le site internet du CGET indique que l'expérimentation a pour but de renforcer l'attractivité et de reconquérir les centres de ces villes. Au terme d'un bilan, elle a vocation à être étendue, en Janvier 2018, aux autres régions et permettra l'engagement éventuel des « adaptations législatives identifiées comme nécessaires ».

Ces différentes initiatives ont explicitement pour but de faire émerger et de permettre la diffusion de

---

<sup>31</sup> Le dossier inclut d'ailleurs une interview de Vincent Béal, responsable du projet Altergrowth sur les villes en décroissance.

<sup>32</sup> Entretien avec Priscilla De Roo mené par Sylvie Fol, Mai 2016.

<sup>33</sup> Il s'agit de Châlons-en-Champagne, Vierzon, Cahors, Nevers, Valence, Flers, Lunéville et Miramas.

bonnes pratiques<sup>34</sup>. Comme l'ont montré d'autres auteurs (Béal et al. 2015), dans un contexte de retrait de l'Etat, les appels à projets sont l'une des modalités permettant d'énoncer et de mettre en place des normes. Ils relèvent d'une nouvelle forme de « régulation par les modèles » (Bourdin et Idt, 2016). Notre enquête auprès des services de l'Etat apporte des résultats convergents : le rôle de l'Etat n'est pas « de se substituer aux collectivités locales pour définir des projets » mais « d'apporter des outils et des méthodes ». Les services centraux se donnent donc pour objectif de « produire des indicateurs » et de « diffuser des innovations sociales et organisationnelles » à partir d'études de cas nationales ou internationales<sup>35</sup>. Le rôle de l'Etat serait donc « d'apprendre à pêcher », « d'interpeller et de veiller à ce que les objectifs des politiques publiques soient réalisés »<sup>36</sup>. On retrouve ici les logiques décrites par Béal et al. (2015) et par Elise Roy (2016), caractérisées par le « repli professionnel de certaines institutions, qui n'ont plus les moyens d'entrer véritablement dans l'action et qui doivent se reporter sur des pratiques d'observation et d'évaluation des actions entreprises localement ou encore développer des démarches de labellisation et d'appels à projet qui ont un effet de levier important pour un investissement minime ».

Dans ce contexte, des modèles de bonnes pratiques prennent corps peu à peu. Comme l'indique Elise Roy (2016), leur succès témoigne « d'un renouvellement des pratiques de normalisation des actions urbaines, qui opèrent plus qu'avant par l'exemplarité, et nécessitent la mise en place de dispositifs de repérage et de diffusion des pratiques vertueuses ».

### ***La construction progressive de modèles et la diffusion de bonnes pratiques***

Que ce soit dans l'AMI Centre-bourgs ou dans les initiatives de la CDC, un ensemble de critères émerge et sert de cadre de référence pour la sélection des projets qui seront soutenus. A travers ces critères, un modèle de stratégies pour les villes confrontées à la dévitalisation se construit peu à peu. Ces stratégies ne s'adressent pas explicitement au problème de la décroissance urbaine mais comme dans les préconisations du monde HLM évoquées plus haut, sur de nombreux aspects, elles se rapprochent des politiques de « smart shrinkage » mises en œuvre dans d'autres contextes, notamment aux Etats-Unis (Béal et al., 2016), sans pourtant s'en inspirer directement ni s'en réclamer.

L'une des stratégies préconisée et peu à peu érigée en modèle est celle du « resserrement urbain », qui consiste à la fois à densifier certains espaces centraux (en construisant dans les « dents creuses » par exemple) et à les « intensifier » du point de vue des commerces, des services et des équipements. Cette stratégie nécessite souvent de faire des choix parmi les espaces du centre à revitaliser, d'une part parce que les clients et usagers potentiels ne sont pas assez nombreux pour que des flux suffisants soient assurés sur l'ensemble des espaces constituant autrefois le centre-ville, et d'autre part du fait des moyens financiers limités pour assurer une revitalisation efficace. Comme l'explique l'une de nos enquêtées, il s'agit de « faire plus petit mais beau ». Dans certains cas, des politiques de démolition sélectives sont nécessaires afin de recréer des espaces publics et « aérer » le centre ancien, le « dé-densifier pour le rendre plus agréable à vivre »<sup>37</sup>. Les porteurs de l'initiative « centre-ville de demain » de la CDC insistent quant à eux sur la nécessité de créer un centre « plus intense et plus compact », ce qui nécessite de resserrer et concentrer les services, les commerces et les activités « pour gagner en intensité ». Cela « nécessite de faire des choix, pour définir où on va concentrer les activités et où on va y renoncer »<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Elles vont même plus loin puisqu'elles ont pour vocation de faire évoluer les règles existantes, que ce soit en matière de financement (pour la CDC) ou en matière de dispositions juridiques (pour l'Etat). Cette dimension de l'expérimentation qui vise à faire évoluer la règle juridique reste à approfondir.

<sup>35</sup> Entretien avec une représentante du CGDD mené par Rémi Dormois et Sylvie Fol, Octobre 2015.

<sup>36</sup> Entretien avec une représentante de la DHUP mené par Rémi Dormois et Sylvie Fol, Juin 2015.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Entretien avec des représentants de la CDC mené par Sylvie Fol (avec des collègues de l'UMR Géographie-Cités), Mars 2016.

Il s'agit également de lutter contre l'étalement urbain car « le resserrement, c'est l'inverse de l'étalement », comme l'explique l'une de nos enquêtées, qui affirme que dans les petites et moyennes villes en déprise, il faut arrêter de construire ou alors de manière très sélective et exclusivement dans le centre<sup>39</sup>. La réhabilitation, assortie de stratégies de maîtrise foncière, est fortement mise en avant par nos interlocuteurs.

Ces stratégies doivent passer par un travail et une gouvernance à l'échelle intercommunale, qui seuls peuvent permettre d'empêcher la poursuite de l'urbanisation périphérique. Il s'agit donc d'améliorer « les synergies entre les différents dispositifs d'intervention, pour permettre un pilotage global et pensé au niveau intercommunal »<sup>40</sup>. De même, le portage conjoint par la commune et l'intercommunalité faisait partie des critères de sélection de l'AMI Centres-bourgs. Quant à la CDC, son engagement repose sur un certain nombre de prérequis, parmi lesquels l'obligation pour les villes souhaitant signer une convention de « définir une échelle cohérente de problèmes et de solutions ». Cette dimension de l'échelle pertinente est aussi essentielle dans l'AMI Centre-Bourgs, qui cherche à « articuler le cœur de ville avec un projet de territoire cohérent, pour revitaliser tout un bassin de vie »<sup>41</sup>.

Dans ces différents appels à projets et expérimentations, l'accent est mis sur la transversalité des approches. Ainsi, dans l'AMI Centre-bourgs, les thématiques de l'habitat, du projet urbain et du projet économique doivent être intégrées, selon les critères de sélection de l'appel à projets<sup>42</sup>. La CDC, quant à elle, demande aux villes de dégager un plan d'action qui combine différents volets (habitat, développement économique, commerces, accessibilité, fonction de centralité, connexion et NTIC). Dans l'expérimentation lancée par le CGET sur les villes moyennes, une approche « transversale » est également préconisée<sup>43</sup>. Cette insistance sur la transversalité n'est pas sans rappeler le « plan d'action urbaine intégrée » qui est l'un des piliers de la « méthode Urbact »<sup>44</sup>.

La diffusion des bonnes pratiques issues de ces diverses initiatives est un élément essentiel de leur réussite. Dans le cadre de l'AMI Centre-bourgs, un site internet a été mis en place, dont le but est « d'apporter un maximum d'informations et de créer un réseau qui ne soit pas seulement local » et qui « sert à capitaliser les bonnes pratiques ». Les chefs de projet peuvent ainsi partager des idées à l'échelle de toute la France et pas simplement s'inspirer de ce qui a été fait dans les communes voisines des leurs. Ils sont réunis deux fois par an pour un séminaire national d'échanges d'expériences, l'idée étant que « cela puisse essaimer »<sup>45</sup>. Certains bureaux d'études ont contribué de manière importante à élaborer et diffuser ces « bonnes pratiques » (Cadiou, 2017), tel que le cabinet Cibles et Stratégies, dont le directeur associé, David Lestoux, est souvent invité à intervenir dans des séminaires consacrés à la revitalisation des centre-villes.

Les expériences les plus intéressantes font l'objet de présentations dans des séminaires ou dans la presse (Cadiou, 2016). Les villes de Cahors, de Nevers ou de Montluçon sont des « modèles » fréquemment mobilisés. Ainsi, le dossier de la revue *Urbanisme* consacré aux villes moyennes consacre des articles aux villes de Cahors, Nevers, Montluçon et Libourne. Les deux premières ont fait partie des « villes démonstrateurs » choisies par la CDC, tandis que les deux autres sont parmi les signataires des conventions « centre-ville de demain » avec la Caisse. Cahors et Nevers ont aussi fait l'objet d'une présentation au séminaire sur les cœurs de ville organisé par *Villes de France* en

---

<sup>39</sup> Entretien avec une représentante de la DHUP mené par Rémi Dormois et Sylvie Fol, Juin 2015.

<sup>40</sup> Selon les termes de la présentation de l'expérimentation villes moyennes sur le site internet du CGET.

<sup>41</sup> Entretien avec une représentante du CGET mené par Laure Dumaître et Sylvie Fol, Juin 2016.

<sup>42</sup> Il faut rappeler que cet appel a été très sélectif puisque seules 54 villes ont été sélectionnées sur les 267 qui ont déposé un dossier.

<sup>43</sup> L'expérimentation lancée par le CGET en Avril 2017 vise à encourager les villes « à élaborer des projets transversaux de revitalisation ».

<sup>44</sup> Entretien avec Emmanuel Moulin, secrétaire général d'URBACT, mené par S. Fol et M. Mondain, Mars 2017.

<sup>45</sup> Entretien avec une représentante du CGET mené par Laure Dumaître et Sylvie Fol, Juin 2016.

Mars 2016 dans le cadre de ses « rendez-vous de l'intelligence territoriale »<sup>46</sup>. Lors d'une réunion du Collège des Territoires en Novembre 2016, ce sont les exemples de Montluçon et Cahors qui sont présentés, tandis que lors des Assises de la revitalisation des centres-villes en Février 2017, la ville de Cahors est à nouveau représentée par son maire, qui participe à une table ronde<sup>47</sup>.

Ces manifestations mobilisent parfois des exemples de bonnes pratiques mises en œuvre dans d'autres pays. L'exemple allemand est ainsi sollicité à la conférence du Creusot organisée par l'USH, tandis que la ville espagnole d'Igualada, participant au réseau Urbact « Retail link », fait l'objet d'une présentation par une de ses adjointes au maire lors des Assises de la revitalisation des centres-villes.

## Conclusion

Que nous apprend l'analyse de la circulation de « bonnes pratiques » entre villes en déclin sur le rôle de la circulation des modèles dans le gouvernement urbain ?

En premier lieu, en travaillant sur ce type de villes, nous avons mis en évidence que la structuration de réseaux d'échanges et la circulation de « bonnes pratiques », si elle se généralise, ne concerne pas pour autant toutes les thématiques. D'une part, les expériences professionnelles des villes en déclin sont peu valorisables par la communauté professionnelle. D'autre part, la non acceptabilité politique du déclin urbain restreint la participation des élus et des techniciens des collectivités territoriales à participer à des réseaux d'échanges qui contribueraient explicitement à leur associer l'image dévalorisante d'une ville en déclin. Ainsi, pour des raisons qui relèvent tant de la sociologie professionnelle que de la sociologie politique, la thématique du déclin urbain n'a pas voix au chapitre dans les forums ou les réseaux d'échanges. Ces difficultés à la mise sur agenda du déclin urbain dans les réseaux d'échanges inter-urbains soulignent leur tropisme développementaliste. Le gouvernement à distance de l'Etat par ces réseaux d'échanges se fait au service d'un agenda urbain où dominent les préoccupations des grandes métropoles. En effet, si les villes affectées par des processus de déclin ne sont pas entièrement absentes des représentations diffusées dans les réseaux d'échanges, les processus de déclin sont réduits à des éléments de contexte tandis que le contenu des politiques urbaines présentées renvoie généralement à des stratégies entrepreneuriales classiques d'attractivité. Les politiques données en exemple à partir des villes en déclin demeurent ainsi, pour l'essentiel, des politiques de redéveloppement urbain plutôt que d'accompagnement de la décroissance urbaine. On voit cependant émerger, dans la période récente, des exemples de « bonnes pratiques » plus directement liées aux stratégies de décroissance planifiée mises en œuvre dans d'autres contextes. .

En second lieu, et sur un plan plus méthodologique, nous voudrions insister sur l'intérêt que représente l'analyse fine des facteurs de motivation ou des freins à l'inscription des professionnels dans les réseaux d'échanges inter-urbains. La perspective « macro » a souvent été mobilisée par les chercheurs pour démontrer que l'inscription des villes dans ces réseaux d'échanges relevait bien d'une stratégie politique volontariste (renforcer le rayonnement international des villes, renforcer leurs atouts dans les concurrences inter-territoriales) et était un instrument d'un gouvernement urbain schumpéterien. Une perspective « micro » aide à comprendre pourquoi des techniciens ont intérêt, ou non, à agir en faveur de la codification de normes professionnelles et de leur diffusion

---

<sup>46</sup> D'autres villes ont fait l'objet de présentations : Vitré, Boulogne-sur-Mer, Vannes.

<sup>47</sup> Les autres villes représentées sont Bourg-en-Bresse, Cran-Gevrier et Mulhouse.

dans des réseaux nationaux ou internationaux. Une telle perspective aide aussi à mettre en lumière le rôle de certaines communautés professionnelles dans la structuration de ces réseaux d'échanges. A travers l'analyse du rôle joué par le mouvement Hlm, cette communication comble un vide puisqu'il s'agit d'un acteur peu étudié par les travaux existants sur la circulation des modèles urbains qui se concentrent sur le rôle des villes, de l'Etat et de l'Union européenne à travers des réseaux d'échanges horizontaux et verticaux (Béal, et al., 2015). Cette analyse du rôle du mouvement HLM permet aussi de s'interroger sur les conditions nécessaires au possible dépassement du rôle de médiateur traditionnellement assigné aux structures professionnelles (Mac Cann, 2011) dans la circulation de modèles urbains pour participer directement à l'édiction et à la diffusion de normes. Dans le cas des réseaux d'échanges sur les villes en déclin, le mouvement Hlm bénéficie ainsi de l'absence des instigateurs classiques de ces réseaux d'échanges (élus, professionnels de collectivité, État) alors même qu'il n'est pas directement contraint par la non acceptabilité politique du déclin urbain et qu'il dispose des ressources techniques, financières et des relais de communication nécessaires pour structurer et participer à des réseaux d'échanges. Il participe ainsi à l'édiction de bonnes pratiques à travers des circulations horizontales à faible niveau de contraintes (Dolowitz et Marsh, 2002 d'après Béal, et al., 2015).

En troisième lieu, cette communication insiste sur les outputs de la circulation des « bonnes pratiques » entre villes. Elle ne se limite pas à décrire ce qui circule dans ces réseaux mais envisage les interactions avec le contenu de ces échanges et la forme de l'action publique. Plus précisément, elle montre que l'absence de réseaux d'échanges entre villes en déclin a comme effet l'absence de stratégies d'accompagnement du processus de décroissance urbaine. Faute de mise à l'agenda du déclin urbain dans les réseaux professionnels, les villes en décroissance française ont des difficultés à élaborer, échanger et diffuser de stratégies urbaines spécifiques à la décroissance à travers les canaux habituels de circulation des modèles.

## **Bibliographie**

Askenazi P., Martin P., 2015, « Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire », *Les notes du Conseil d'analyse stratégique*, n°20, 12 p.

APVF, 2011, *Révision Générale des Politiques publiques : les maires dressent un bilan sévère*, 11p.

Béal V., 2014, « Trendsetting cities : les modèles à l'heure des politiques urbaines néolibérales », *Métropolitiques*, 30 Juin 2014.

Béal V., Epstein R., Pinson G., 2015, "La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, N°3, pp. 104-127.

Bernt M., 2009, « Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, n° 3, pp. 754-769.

Bouba-Olga O., Grossetti M., 2015, "La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ?", *Revue de l'OFCE*, Vol. 7, N° 143, pp. 117-144.

Bourdin A., Idt J., (dir.), 2016, *L'urbanisme des modèles. Références, benchmarking et bonnes pratiques*, Editions de l'Aube, 189 p.

Cadiou S., 2016, « La circulation des savoirs urbanistiques », in Bourdin A., Idt J., (dir.), 2016,

- L'urbanisme des modèles. Références, benchmarking et bonnes pratiques*, Editions de l'Aube, pp. 23-51.
- Cauchi-Duval N., Béal V., Rousseau M., 2016, « La décroissance urbaine en France : des villes sans politique », *Espace populations sociétés* [En ligne], 2015/3-2016/1 | 2016, mis en ligne le 20 mars 2016, consulté le 19 octobre 2016. URL : <http://eps.revues.org/6112> ; DOI : 10.4000/eps.6112
- Cauchi-Duval N., Cornuau F. et Rudolph M., 2017, « La décroissance urbaine en France : les effets cumulatifs du déclin », *Métropolitiques*.
- Cefaï, D., 1996. « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux* 14, pp 43–66.
- Charmes E., 2014, « Une France contre l'autre ? », *La vie des idées*, 5 Novembre 2014.
- Cunningham-Sabot E., Roth H., 2014, « Growth Paradigm Against Urban Shrinkage : A Standardized Fight ? The Cases of Glasgow (UK) and Saint-Etienne (France) », pp. 99-124 in Pallagst K., Wiechmann T., Martinez-Fernandez C., (dir.), *Shrinking Cities. International Perspectives and Policy Implications*, Routledge, 318 p.
- Davezies L., 2012, *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, la République des Idées, Seuil.
- Davezies L., Pech T., 2014, « La nouvelle question territoriale », *Terra Nova*.
- De Viguerie 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.
- Devisme L., Dumont M., Roy E., 2006, « Le jeu des “bonnes pratiques” dans les opérations urbaines : entre normes et fabrique locale », *Espaces et Sociétés*, n° 131, pp. 15-31.
- Dormois R., 2015, *Politiques urbaines : histoire et enjeux contemporains*, Presses Universitaires de Rennes.
- Dormois R., Fol S., 2017, « 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>.
- Douay N., 2015, « Le *vancouverism* : hybridation et circulation d'un modèle urbain », *Métropolitiques*, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-Vancouverism-Hybridation-et.html>.
- Epstein R., Kirszbaum.T, 2016, « Territoires perdus versus territoires oubliés : les deux discours de la fracture ». *Urbanisme - La revue*, 2016, Vraies et fausses fractures, pp.57-59.
- Epstein R., 2013, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 377 p.
- Florentin D., 2011, « Les Plattenbauten et le déclin », *Géocarrefour*, Vol. 86/2, pp. 113-126.
- France Stratégie, 2016, *Dynamiques et inégalités territoriales*, 8 p.
- Fédération des Villes Moyennes, 2011, *Manifeste des villes moyennes. Tous les territoires ont droit à la santé*, 8p.
- Fédération des Villes Moyennes, 2013, *Manifeste des villes moyennes. Réforme de l'Enseignement Supérieur et Villes Moyennes. La proximité : clé de la compétitivité*, 8p.
- Fol S., 2012, « Urban shrinkage and socio-spatial disparities : are remedies worse than the disease? », *Built Environment*, Vol. 38, N°2, pp. 259-275.

- Guilluy, C. 2014. *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris : Flammarion.
- Hall T., Hubbard P. (Eds.), 1996, *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*, Londres, Wiley.
- Hassenteufel P., 2010 ; « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales* 2010/1 (n° 157), p. 50-58.
- Lascoumes, P., Le Galès, P., 2012. *Sociologie de l'action publique*, 2e édition. ed. Colin, Paris.
- Leo C., Anderson K., 2006, « Being realistic about urban growth », *Journal of Urban Affairs* 28.2, pp. 169–89.
- Mc Cann E., 2011, « Urban policy mobilities and global circuits of knowledge : toward a research agenda », *Annals of the Association of American Geographers*, 101(1), pp. 107-130.
- Miot Y., 2015, « Residential Attractiveness as a Public Policy Goal for Declining Industrial Cities: Housing Renewal Strategies in Mulhouse, Roubaix and Saint-Etienne (France) », *European Planning Studies*, 23 (1), pp.
- 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>.
- Pinson, G., Vion, A., 2000, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle sud*, 13(1), 85-102.
- Razemon O., 2016, *Comment la France a tué ses villes*, Paris : Éditions Rue de l'Échiquier, 208 p.
- Rousseau M., 2010, “Re-imagining the City Centre for the Middle-Classes: Regeneration, Gentrification and Symbolic Policies in ‘Loser Cities’”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 33.3, pp. 770-788.
- Rousseau M., 2013, « Villes post-industrielles : pour une nouvelle approche », *Métropolitiques*, 18 septembre. URL : [www.metropolitiques.eu/Villes-post-industrielles-pour-une.html](http://www.metropolitiques.eu/Villes-post-industrielles-pour-une.html).
- Roy E., 2016, « Bonnes pratiques à l'œuvre dans le gouvernement urbain : enquête sur les nouvelles mœurs de l'action urbaine », in Bourdin A., Idt J., (dir.), 2016, *L'urbanisme des modèles. Références, benchmarking et bonnes pratiques*, Editions de l'Aube, 189 p.
- Santamaria F., (2012), « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Noréis*, n° 2, pp. 13-30.
- Taulelle F., (dir.), 2012, « Le délaissement du territoire. Quelles adaptations des services publics dans les territoires ruraux ? », *Sciences de la société*, N° 86, 163 p.
- Vadelorge L., 2013, « Les villes moyennes ont une histoire », *L'Information géographique*, Vol. 77, N°3, pp. 29-44.
- Wolff M., Fol S., Roth H., Cunningham-Sabot E., (2017), « Is planning needed ? Shrinking cities in the french urban system », *Town Planning Review*, Vol. 88-1, pp. 131-145.