



La mise en perspective des scénarios

Par rapport aux scénarios de contexte

Selon leur typologie, les scénarios décrits réagissent bien évidemment de manière différente à leur environnement. Pour le vérifier, ils ont été comparés par rapport à trois scénarios de contexte qui sont la synthèse de scénarios élaborés dans nos travaux précédents sur l'usine du futur ou la montagne : la fermeture, la loi de la jungle, et un monde régulé avec une Europe redynamisée.

Par rapport aux conditions propres de réalisation des scénarios.

Les scénarios 1 et 2, « Hypermétropolisation » et « Régiopolarisation » s'inscrivent dans une dynamique de continuité du processus de métropolisation engagé depuis une vingtaine d'années, dans un cas cette métropolisation va au bout du processus de concentration en aspirant à partir des métropoles les plus importantes, les autres métropoles, les grandes aires urbaines et les villes moyennes.

Le troisième scénario, celui du territoire interstitiel et de la continuité territoriale, marque une rupture forte avec le modèle actuel et apparaît comme un renouvellement du concept de centralité. Il repose sur une modification profonde des modes de vie permise par le numérique et répondant aux contraintes écologiques. Il s'apparente également à une volonté d'occupation du territoire

Le quatrième scénario est un scénario qui s'appuie sur une démarche volontariste de rééquilibrage du territoire en s'appuyant sur les villes moyennes et la volonté de les garder comme une centralité des espaces ruraux. En inscrivant cette démarche comme alternative à une concentration des ressources et donc des investissements dans les grandes villes et métropoles, la Région joue la carte d'un développement des villes moyennes à travers des conventions de développement qui passent notamment par la possibilité de développer et maintenir un certain nombre de services sur le territoire.

Pour conclure

L'avenir des villes moyennes dépend des réponses que voudront donner les citoyens et les politiques qui les représentent à un certain nombre de questions. Des questions, que la section Prospective les a prises en compte non pas en disant ce qui va advenir, la prospective n'est pas la prévision, mais en essayant de dessiner des futurs possibles, ces futurs chers à Bertrand de Jouvenel parmi des milliers qui pourraient être écrits. Au cœur de ces scénarios s'entrechoquent des lignes de fond et en même temps des forces très conjoncturelles qui n'ont pas émergé spontanément mais qui s'inscrivent également dans le temps long de nos sociétés.

Focalisation de l'activité en direction des métropoles, émergence des archipels métropolitains, des territoires interstitiels, néo-aménagement des territoires par des connectivités toujours plus nombreuses, ces constats, menaces écologiques aussi importantes que diverses que nous avons retenus parmi des milliers de données possibles dont on ne peut noter l'étendue, inégalité des populations, particulièrement les inégalités qui persistent dans des territoires dominants, subordonnés ou même abandonnés, sont-ils l'amorce d'un retournement structurel, d'une tendance de longue durée ? Peut-on les décrire comme un simple déplacement d'équilibre entre centre et périphéries ? Ou bien sont-ils l'indice de changements plus radicaux, les notions de centre et de périphérie devenant de moins en moins pertinentes dans un espace que les relations en réseau de pôle à pôle décrivent mieux que les hiérarchies verticales traditionnelles ?

C'est dans ce défi à l'imagination et à nos regards quotidiens que doit se chercher l'avenir des villes moyennes comme pôles d'appartenance à un je-ne-sais-quoi totalisant, à la fois presque tout et presque rien qui les dépasse et les intègre, les détruit et les renouvelle.

Télécharger le rapport

www.auvergnerhonealpes.fr/ceser

[Jean-Luc RIGAUX—Michel PERES—JP BAJARD] / 123RF

CESER Auvergne - Rhône-Alpes / Lyon

8 rue Paul Montrouhet - CS 90051 - 69285 Lyon cedex 02
T. 04 26 73 49 73 - F. 04 26 73 51 98

CESER Auvergne - Rhône-Alpes / Clermont-Ferrand

59 Bd Léon Jouhaux - CS 90706 - 63050 Clermont-Ferrand Cedex 2
T. 04.73.29.45.29 - F. 04.73.29.45.20



Décembre 2017



Les villes moyennes à l'horizon 2050

A l'heure où tous les projecteurs scientifiques et politiques sont braqués sur la question métropolitaine comme si rien n'existait plus, le CESER a choisi de conduire une réflexion prospective sur l'avenir des villes moyennes qui structurent, à côté ou éloignées des métropoles, en lien avec elles, ou sans lien, une partie de notre territoire régional.

En effet, les villes moyennes constituent au niveau national et encore plus au plan de la région Auvergne-Rhône-Alpes, un semis dense de villes réparties de manière assez homogène sur le territoire. Inclues dans des espaces dominés par des grandes agglomérations, elles entretiennent des relations fortes avec ces derniers, isolées de ces grandes agglomérations certaines d'entre elles entretiennent une certaine autonomie assurant des

missions de centralité vis à vis de villes plus petites situées sur leur territoire.

En terme démographique, ces villes représentent avec leurs aires urbaines de 30 000 à 150 000 habitants, plus de 25 % de la population des aires urbaines et regroupent quelques 11 millions d'habitants.

En choisissant comme sujet l'avenir des villes moyennes de la région Auvergne-Rhône-Alpes, la section Prospective s'inscrit dans un débat très prégnant sur la place des villes moyennes à l'horizon des années 2050 et sur lequel les spécialistes de l'urbain (géographes, urbanistes, historiens, politiques), s'affrontent depuis une vingtaine d'années sur des positions parfois diamétralement opposées, entre ceux qui pensent que les villes moyennes n'ont aucun avenir, exceptées celles proches des métropoles, ou ceux qui pensent que les territoires s'étant affranchis des distances, les villes moyennes sauront s'adapter à la nouvelle donne. Si comme le pensent certains, le sens de l'histoire se confond avec le mouvement de concentration des populations dans de grandes métropoles, d'autres scénarios et d'autres histoires sont possibles, que la prospective se doit de mettre en œuvre.

Avant d'être une méthode ou une discipline, la prospective, nous dit Gaston Berger est une attitude, un regard que l'on jette sur le passé, un projet qu'on forme pour l'avenir. Cette attitude se fonde en particulier, dans le monde en mutation que nous connaissons, sur la certitude que demain ne ressemblera pas au présent que nous vivons, et sur la nécessité de regarder au loin si nous voulons éviter d'entrer dans l'avenir à reculons comme l'écrit Paul Valéry.

Ce diagnostic s'est fait à partir, d'une part d'un travail statistique important avec l'aide et la collaboration de l'INSEE AURA qu'est venu enrichir la section prospective lors de ses séances compte tenu de la connaissance approfondie qu'en ont les membres dans leur diversité de vie et d'approche. La Région Auvergne-Rhône-Alpes se caractérise par l'existence de 5 métropoles en incluant la Métropole genevoise, de grandes aires urbaines et de 35 villes moyennes plutôt de taille importante. Aussi, si nos réflexions ont conduit à des futurs possibles dans lesquels d'autres régions pourraient se retrouver, la réalité de notre Région Auvergne-Rhône-Alpes ouvre quatre scénarios spécifiques évoqués dans ce document.

La prospective n'a pas pour objet de prédire ce qui va être. Cette discipline ou plutôt cette indiscipline pour reprendre l'expression de Gaston Berger ne se confond pas avec la prédiction. La prospective a pour objet d'écrire des histoires de futurs possibles que l'on nomme scénarios à partir, en premier lieu, d'un diagnostic en mode dynamique mettant en lumière ces villes moyennes dans leur dimension historique, géographique, économique, démographique, culturelle et sociale.



CESER
Auvergne-Rhône-Alpes

Conseil Économique, Social & Environnemental Régional



Scénario 1

L'hyper-métropolisation ou la métropole égoïste : les villes moyennes asséchées

Dans ce scénario, le mouvement de concentration de l'emploi dans les métropoles se poursuit et s'accélère : les emplois de cadres, du tertiaire supérieur se concentrent majoritairement autour des métropoles lyonnaises et genevoises. Une hiérarchie entre grandes agglomérations et métropoles s'est mise en place une des conséquences est l'assèchement à plusieurs niveaux, des villes moyennes et des grandes aires urbaines vers les métropoles, des métropoles de taille réduite vers les métropoles dominantes. L'enseignement supérieur concentré dans les centres métropolitains vide les grandes agglomérations et villes moyennes de la tranche d'âge 18-25 ans, ces jeunes exerçant une activité professionnelle ensuite au sein de l'aire métropolitaine. La culture se concentre, comme la majorité des services de santé supérieurs, dans les métropoles.

Les villes moyennes réussissent au mieux à conserver des services de base et certains grands équipements. L'Etat a accompagné à moindres frais ce mouvement avec l'objectif de disposer de métropoles compétitives. La Région qui avait tenté à la fin des années 10 et début des années 20 de rééquilibrer le mouvement de métropolisation a été rapidement isolée sur le sujet. Ces moyens insuffisants ne permettant pas de freiner le

processus en cours, son influence s'est considérablement réduite, sa position n'a guère d'importance réelle aujourd'hui excepté sur le champ de la formation mais elle profite du rayonnement à l'international de la métropole. Selon les observateurs politiques et les élus des villes moyennes, la Région se contente d'être le « passager clandestin » de l'hyper-métropolisation.

De plus afin de bénéficier de synergies et de complémentarités nécessaires pour affronter la concurrence internationale les métropoles ont pris l'habitude de collaborer entre elles au-delà des espaces régionaux.

Dans cette configuration d'une métropole égoïste, qui ne fait pas système avec les autres territoires, les inégalités en son sein s'accompagnent aussi d'un accroissement des inégalités entre les différents territoires de la région.

Les villes moyennes situées dans l'orbite de ces métropoles sont réduites au rôle d'hébergement de la population, la consommation se concentrant dans les centres villes métropolitains. Elles sont complètement intégrées aux aires urbaines métropolitaines qui leur sont les plus proches et une forme de « vassalisation » s'installe. Elles se caractérisent essentiellement par des gares qui permettent le départ et l'arrivée des populations vers la métropole.



Scénario 2

La régio-polarisation ou les archipels métropolitains : les villes moyennes intégrées et les autres

Le territoire régional s'organise en archipel autour des métropoles, les villes moyennes situées dans la zone d'influence des métropoles sont associées à un réseau et font système avec celles-ci. Quatre archipels sont identifiés, un archipel auvergnat autour de Clermont-Ferrand, un archipel autour de Grenoble et du sillon alpin, un archipel autour du franco-genevois, enfin un archipel autour de Lyon-Saint Etienne avec des sous archipels propres aux deux métropoles.

Les villes moyennes ont leur propre stratégie à côté des métropoles, la gouvernance et la coopération ont fait émerger une communauté d'intérêts et l'intérêt général à l'échelle des « archipels » territoriaux.

Le modèle productif s'est organisé et structuré en lien entre les métropoles et les villes moyennes appartenant à leur aire d'influence : les centres métropolitains conservant le tertiaire supérieur, articulé avec une production qui reste localisée dans les villes moyennes et les territoires. Dans ce scénario, les services écologiques et la création de valeur de l'économie verte sont coordonnés, chacun mobilisant ses ressources avec l'objectif d'une recherche de synergie à l'échelle de l'archipel.

Entre villes d'un même archipel, il existe une complémentarité et une diversité des productions culturelles qui sont valorisées en réseau. Les institutions culturelles métropolitaines rayonnent dans les villes moyennes qui sont dans

leur orbite.

L'enseignement supérieur est organisé dans une logique de coopération entre premier cycle adapté au tissu économique local et second et troisième cycle dans les métropoles, le tout dans une logique de coopération.

En ce qui concerne les services publics et service privés au public telle la santé par exemple : c'est une démarche coordonnée à partir des métropoles en synergie avec une utilisation du numérique pour accès aux spécialistes et une architecture d'ensemble coordonnée autour de plateaux spécialisés et labellisés.

Les réseaux et infrastructures sont fortement orientés pour permettre l'accès aux métropoles à partir de leur périphérie au sens large.

Pour la formation et l'élévation du niveau de compétences, la métropole est un centre de ressources qui organise la diffusion de savoirs, le tout dans une démarche parallèle d'autonomisation des établissements et de coopération en réseau.

Les villes moyennes, les plus éloignées des centres métropolitains, meurent à petit feu, au fur et à mesure des mouvements démographiques, soldes naturels et migratoires négatifs. Seules quelques-unes portées par leur attractivité résidentielle et touristique ont su développer une activité économique pérenne. Les

« distances relatives » par rapport aux métropoles tendent à s'accroître en raison du manque d'entretien sur les infrastructures routières et ferroviaires.

Dans les années 20, la Région s'était fortement intéressée à ces villes moyennes, seul espace d'actions pour elle dans une période de balkanisation de l'espace régional en archipels métropolitains. Mais très vite, la nécessité de repenser certaines thématiques à l'échelle régionale, notamment la question de la circulation des personnes, des biens et des données entre archipels pour peser dans la compétitivité mondiale s'est réaffirmée.

La Région a été sollicitée pour jouer un rôle de facilitateur dans cette coordination et elle a saisi l'opportunité de retrouver un rôle actif à la hauteur de ses ambitions, délaissant à son tour les villes moyennes en dehors de ces archipels au profit d'un rôle d'architecte sous-traitant des échanges entre métropoles.

Les espaces ruraux connaissent des fortunes diverses suivant leur spécialisation et sont laissés à eux-mêmes. Les mécontentements les plus virulents donnent ponctuellement lieu à des transferts de ressources des autres acteurs, mais ne permettent pas sauf à de rares exceptions de créer des dynamiques durables.



Scénario 3

Les territoires interstitiels : les villes moyennes dépecées par les bourgs et les métropoles

L'engorgement des métropoles et les perturbations des entreprises liées à ces engorgements, (horaires décalés incapables de s'adapter aux difficultés de circulation des salariés, pressions syndicales pour faire reconnaître comme temps de travail une partie des temps de transports), combiné aux aspirations écologiques des citoyens ainsi qu'au développement du numérique, a créé une forte logique de dispersion des populations sur le territoire régional, dès le début des années 20.

Le télétravail qui était au début l'apanage de professions hautement qualifiées s'est fortement développé en raison d'une forte délocalisation des emplois, permise par la fabrication additive, entraînant une réduction des aires au profit d'une réappropriation des espaces interstitiels. Même les nouveaux retraités ont choisi ces espaces en construction pour tirer un trait définitif sur la vie en réduction qu'ils ont connu dans les métropoles et grandes villes, et pour pouvoir profiter pleinement des nouvelles libertés..

Par un chemin inverse des années 60 qui avait vu affluer dans les petites villes des populations non qualifiées venues chercher à la ville les revenus réguliers que permettaient le salariat, ce sont maintenant des populations qualifiées qui quittent la ville moyenne pour venir s'installer dans des petits bourgs de plus en plus attractifs.

De dépôts de marchandises achetées sur internet et des petits ateliers animés par des imprimantes 3 D de dernière génération ont créé peu à peu un ensemble de mini systèmes distribués et/ou productifs créant des emplois de proximité à temps complet ou partiel. Le câble à haute définition permet de distribuer ici ou là et en direct des opéras, des concerts, des pièces de théâtre.

La dispersion des populations sur un territoire plus étendu a conduit la médecine de proximité à changer ses modes de faire. Des cabinets permettent des diagnostics à distance évitant aux populations de venir grossir les cabinets en périphérie des villes moyennes. De jeunes informaticiens ont installé des fab labs dédiés aux méthodes de production agricoles bio ou à l'aquaponie. Afin de contrôler l'intégralité de la filière, les agriculteurs ont développé des mini complexes permettant aux populations de se ravitailler soit sur place soit par livraison à domicile, autour de restaurants spécialisés sur des produits de terroir.

A l'origine fortement soutenue et encouragée par la Région et les élus des villes moyennes, qui voyaient là un moyen de contrebalancer le pouvoir des métropoles et des grandes aires urbaines, cette dynamique a créé de fortes interrogations à l'aube des années 30. En effet de nombreuses friches urbaines dans les villes moyennes

sont apparues et ont fortement interrogé les politiques publiques. Davantage que la notion de ville moyenne, c'est la notion de bourg qui s'est imposée comme noyau d'une nouvelle centralité.

Sous l'impulsion de la Région, les territoires ont travaillé sur cette notion de centralité. A grands renforts d'expérimentations audacieuses et d'incitations régionales à l'innovation, la carte des centralités s'est, de fait, redessinée en une vingtaine d'années pour répondre à cette nouvelle donne (lieux de travail collaboratifs pour les étudiants, services de rencontres mobiles par les pôles de compétitivité pour les entreprises...).

Les espaces de coworking, fablab et livinglab se sont répartis sur le territoire de manière indépendante des villes moyennes, certaines ont su rester des centralités, d'autres se sont vues dépecées au profit d'autres bourgs nettement plus actifs sur les nouvelles attentes des citoyens.

Du point de vue des espaces ruraux, cette évolution a été bien accueillie car elle rebattait fortement les cartes à l'échelle du territoire régional et offrait ainsi de nouvelles possibilités de développement.



Scénario 4

Une stratégie renouvelée d'aménagement du territoire : les villes moyennes réinventées

Face à une métropolisation galopante, qui capte les ressources publiques et privées, et devant les risques majeurs en terme de perte de cohésion sociale, la Région et l'Etat ont décidé au début des années 20 de soutenir les villes moyennes comme centralités existantes des territoires ruraux et de s'appuyer sur elles pour atteindre un nouvel équilibre territorial. La Région a choisi en particulier d'organiser son action dans de nombreux domaines : transport, lycées, numérique, enseignement supérieur, conventions d'investissements prioritaires, ... à travers le prisme des villes moyennes. C'est ce que les médias ont appelé la politique du « Middle is beautiful ».

Par un jeu de conventions tripartite des équipes de recherche spécifiques ont été dispersées sur le territoire et la formation initiale supérieure comme la formation tout au long de la vie a été fortement renforcée sur les villes moyennes. L'écosystème d'innovation régional s'est reconfiguré à partir des services apportés au niveau des villes moyennes, les pôles de compétitivité ont contractualisé des objectifs avec les collectivités locales des villes moyennes.

Les grandes aires urbaines et métropoles au départ réticentes à cette initiative qu'elles appréhendaient comme une perte de ressources néfastes à leur propre développement, ont su y voir aussi des avantages.

Les métropoles restent des lieux de concentration des ressources, connectées au monde, notamment en matière de recherche et d'infrastructures lourdes de recherche. Mais, elles s'inscrivent dans des logiques plus équilibrées avec les autres villes moyennes.

Les villes moyennes, d'abord surprises par ce changement de paradigme des politiques publiques et de posture des décideurs privés, étaient rétives face aux défis qui leur était proposé. Mais après avoir hésité elles ont adhéré à la démarche. Fédérées au sein d'un collectif « villes moyennes en Auvergne-Rhône-Alpes » elles ont engagé un travail de mise en commun des bonnes pratiques et des expérimentations en collaboration avec la

collectivité régionale qui a suscité l'intérêt des grandes aires urbaines et métropoles (développement de l'activité à partir des circuits courts et de services écologiques).

En termes culturels, les villes moyennes ont créé un réseau régional qui a fait tache d'huile au niveau national pour mutualiser des productions et amortir la diffusion des œuvres, ainsi si chaque collectivité mène une politique culturelle, à son échelle sur les cultures locales et son identité.

Concernant les services à la population, les conventions avec la Région ont permis de « labelliser » des solutions innovantes tant en termes de services publics et service privés au public, (services d'aides à la personne, innovations dans les équipements de santé de proximité).

Le développement dans les services à la personne leur a aussi permis de conserver une population native, en mettant en place des formations qualifiantes pour améliorer l'attractivité de ces métiers porteurs. Avec le vieillissement des premiers arrivants, un nouveau défi s'annonce pour ces villes.

En matière de développement économique, les villes moyennes développent une spécialité et un système productif local, et de fait leur capacité d'attractivité pour les entreprises. La ville moyenne, sur certains segments et par la capacité à être connectée au monde, devient concurrente avec la métropole.

Le développement économique a été résolument tourné vers le développement des produits répondant aux nouveaux enjeux (moteurs décarbonés – filières énergie renouvelable – nouveaux matériaux dont les bio sourcés) en privilégiant le développement de nouveaux process économes en énergie. Avec le renforcement des échanges au niveau mondial sur les technologies et les pratiques, les avancées ont été rapides, notamment sur la question du réchauffement climatique.

A l'organisation hiérarchisée spatialement et socialement depuis un hyper-centre jusqu'à des couronnes éloignées,

une « organisation polycentrique » a pu se mettre en place. L'implantation dans les villes moyennes de « fonctions supérieures » de certaines filières a sorti ces villes de leur situation de ville-dortoir, réduisant considérablement les temps passés dans les fastidieux déplacements domicile-travail pour des activités choisies..

En termes de réseaux numériques, les villes moyennes ont bénéficié d'un plan régional qui a dopé leur connectivité ; hyper-équipées elles ont ainsi pu développer de modes de production locaux à partir de la connexion numérique, notamment l'impression 3D avec des entreprises en réseaux mondiaux à partir de petites unités de production. Peu de nouveaux réseaux de transports ont été construits. Mais des moyens importants ont été mis sur l'amélioration des réseaux existants, et l'organisation de ceux-ci. La place de la voiture a diminué au profit des transports collectifs et de « taxis autonomes » pour le « dernier kilomètre ». Sur les espaces dégagés, des modes doux ont trouvé leur place. D'autres sont devenus des jardins partagés.

Les espaces ruraux ont aussi trouvé une place et un rôle dans cette nouvelle organisation, rassurés par la nouvelle donne des villes moyennes et donc les opportunités qui en découlaient en termes de débouchés.

