

Villes moyennes : un regain d'intérêt pour un objet invisible de l'aménagement du territoire

Frédéric Santamaria

Université Grenoble-Alpes, CNRS, Sciences politiques Grenoble, Pacte.

Le retour des villes moyennes dans les politiques publiques nationales laisse entendre qu'elles sont devenues centrales dans l'aménagement du territoire. Frédéric Santamaria observe que, sur le terrain, les difficultés socio-économiques persistent et le modèle reste centré sur les métropoles.

Les villes moyennes bénéficient aujourd'hui de dispositifs de politiques publiques nationales menés au nom de l'aménagement du territoire : Action cœur de ville (depuis 2018), Petites Villes de Demain (depuis 2020), deux programmes articulés aux Opérations de revitalisation de territoire (ORT, 2018)¹. On assiste ainsi au retour d'une catégorie² inventée au tournant des années 1970, suite au Recensement général de la population de 1968 qui avait révélé qu'une part importante des populations issues de l'exode rural s'était dirigée vers ces villes (Santamaria 2012 ; Vadelorge 2013), les trouvant souvent peu préparées à les accueillir, notamment en termes de nombre et de qualité des logements, d'existence d'équipements et d'infrastructures adaptés aux nouveaux besoins. Ce constat a mené à l'établissement d'une politique nationale des villes moyennes (1973-1979). Jusqu'à cette période, la préoccupation dominante de l'aménagement relative aux questions urbaines était le renforcement de la région capitale (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris, 1965) et des grandes villes françaises (Politique des métropoles d'équilibre, 1964).

Or, à partir du milieu des années 1980, les villes moyennes redeviennent rapidement des invisibles de la politique nationale d'aménagement. En dépit de quelques initiatives ponctuelles ou sectorielles qui ont, à des degrés divers, concerné les villes moyennes (telles que la politique des réseaux de villes³ ou le Plan Université 2000⁴), l'accent est d'abord mis sur la compétitivité des territoires et, plus particulièrement, des grandes villes françaises (Rapport Guichard de 1986⁵), dans le cadre de la compétition internationale. Il faudra donc attendre la fin des années

1 Les ORT concernent principalement les collectivités de tailles petite et moyenne, même si elles sont mobilisables par des villes plus importantes.

2 Les villes moyennes sont considérées ici comme des objets des politiques publiques d'aménagement du territoire. Pour une approche de leur définition géographique, on peut consulter : « Villes moyennes (en France) » : <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/ville-moyenne-en-france>.

3 Politique des réseaux de villes (années 1990) : politique nationale visant à encourager la coopération entre des villes moyennes s'associant afin de mettre en commun des moyens et de réaliser des actions communes.

4 Plan Université 2000 (1990-1995) : plan national visant à rééquilibrer l'offre d'enseignement supérieur sur le territoire par de nouvelles implantations universitaires, notamment en villes moyennes.

5 O. Guichard, *Propositions pour l'aménagement du territoire. Rapport au ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports*, Paris, La Documentation française, 1986.

2010 pour que la catégorie « villes moyennes » revienne dans les discours et dans les actions concernant la politique nationale d'aménagement.

Afin d'expliquer cette « résurgence », qui s'est également traduite par un renouveau de la recherche en géographie et aménagement de l'espace et urbanisme sur cette catégorie de villes, nous proposons quatre interprétations possibles, non exclusives entre elles de l'intérêt renouvelé pour cette catégorie de l'action publique.

Les difficultés que traversent les villes moyennes

L'explication la plus évidente de ce regain d'intérêt réside dans le constat de problèmes qui seraient communs à de nombreuses villes moyennes, légitimant une catégorie spécifique de villes en situation de crise, voire de déclin. Les problèmes ainsi présentés justifient l'intervention publique au niveau national et l'intérêt de la recherche. Parmi ces difficultés majeures, souvent en interaction, on trouve : la perte de population et son vieillissement, des difficultés économiques, notamment liées à la désindustrialisation, des taux de chômage et de pauvreté et une vacance immobilière et commerciale relativement élevés⁶.

Il est important de souligner, cependant, que toutes les villes moyennes ne rencontrent pas ces difficultés. À ce titre, dans une « note de stratégie » de 2022, France Stratégie faisait le constat que « [l]es villes moyennes françaises connaissent des trajectoires diverses mais pour une grande partie dynamiques⁷ ».

L'attention politique portée au niveau de l'État à cette catégorie de villes correspond donc à l'extension à l'ensemble des villes moyennes des difficultés rencontrées seulement par une partie d'entre elles.

La validation en creux du modèle de la CAME

Le retour d'un discours dépréciatif sur les villes moyennes permet, implicitement, de valider le modèle standard du développement urbain, synthétisé par l'acronyme critique proposé par Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti (2018), celui de la CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropole, Excellence). Selon ce discours dominant, porté par certains chercheurs et organismes privés et publics d'analyse et de conseil, relayé par les responsables politiques nationaux et à travers les objectifs de certaines politiques publiques nationales, le salut économique ne peut se réaliser qu'au sein des métropoles, car elles seules seraient aptes à garantir la compétitivité et l'attractivité à l'échelle internationale.

En exposant les difficultés structurelles, les villes moyennes (re)deviennent des « villes moyens » en ce qu'elles renforcent le modèle : ces villes représentent la figure inversée du succès métropolitain. Dans cette perspective, les responsables locaux des villes moyennes sont souvent invités à prendre des décisions pour assurer l'attractivité et la compétitivité de leur territoire.

6 Voir notamment : S. Berroir, S. Fol, C. Quéva et F. Santamaria. « Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale », *Belgeo*, n° 3, 2019. URL : <http://journals.openedition.org/belgeo/33736>.

7 France Stratégie, « Les villes moyennes, un pilier durable de l'aménagement du territoire ? », *La Note d'analyse*, n° 107, 2022.

Les villes moyennes comme objet politique consensuel

Le regain d'intérêt s'explique aussi par le fait que les villes moyennes offrent une représentation simplifiée de la société, parfaitement adaptée aux discours politiques qui opposent les populations des grands centres urbains considérées comme privilégiées à celles des autres territoires qui concentreraient les difficultés économiques et sociales du pays. Dans ce contexte, les villes moyennes constituent une incarnation spatiale simplifiée, voire simplificatrice, des inégalités sociales et territoriales.

Cette simplification rend possible l'établissement d'un discours binaire, politiquement performant et consensuel : tant pour les gouvernants en place que pour les oppositions, se saisir des problématiques des villes moyennes en proposant des actions publiques dédiées permet aux dirigeants politiques nationaux de manifester leur souci de lutter contre les fractures sociales et territoriales. Aussi, alors même que les villes moyennes ne sont pas toutes en difficulté, on peut ici considérer que la catégorie est politiquement instrumentalisée.

En outre, la déploration de la situation socio-territoriale des villes moyennes peut constituer, selon le prisme politique d'analyse choisi, soit une contestation du modèle CAME, soit une manière de le valider. Ainsi, ce modèle devient un véritable discours hégémonique dans la mesure où il reste le référentiel à partir duquel le débat s'organise.

Une conception binaire de l'espace français

L'émergence régulière du problème des villes moyennes est un phénomène troublant. Cette « résurgence » peut s'expliquer par une conception ancienne et binaire de l'espace français : d'une part, les grandes villes, d'autre part, l'espace rural. Dans ce schéma, les villes moyennes (mais aussi les petites villes⁸) n'apparaissent dans les discours et l'action nationale d'aménagement que par défaut de l'intérêt porté aux grandes villes.

À l'appui de cette explication, il suffit, notamment, d'examiner les politiques urbaines et les financements mobilisés au fil du temps pour constater l'attention constante et volontariste accordée aux grandes villes et aux métropoles sur le long terme (Wendeln 2011 et [2014- >667]). Outre la politique des métropoles d'équilibre et le tournant compétitif du milieu des années 1980, on peut citer, plus récemment, l'appui aux grandes villes *via* la mise en place du cadre intercommunal des Métropoles (loi Maptam, 2015), les pactes États-métropoles (2016), ou encore le projet du Grand Paris (depuis 2010). Dans ce contexte, le phénomène de métropolisation est non seulement accompagné, mais souvent soutenu activement par les politiques publiques. Cette politique proactive et continue de soutien aux métropoles contraste fortement avec le traitement des villes moyennes qui n'apparaissent dans les radars des politiques publiques nationales que par réaction à une situation donnée : pour traiter les conséquences de l'exode rural hier, et les difficultés économiques, sociales et territoriales, aujourd'hui.

En outre, il est essentiel de souligner que la politique des villes moyennes des années 1970 était avant tout intra-urbaine (portant sur le logement, l'équipement, l'infrastructure) et visait à accompagner ces villes dans l'accueil de nouvelles populations et leur modernisation (Dumas 1991). À près de cinquante années de distance, les politiques actuelles relèvent de la même approche. De ce fait, ces politiques, centrées sur des difficultés internes, ne sont pas vraiment des politiques d'aménagement du territoire, contrairement aux politiques à destination des

8 Voir à ce sujet : J.-C. Édouard, « La place de la petite ville dans la recherche géographique en France : de la simple monographie au territoire témoin », *Annales de géographie*, n° 683, 2012, p. 25-42. URL : <https://shs.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2012-1-page-25?lang=fr>.

métropoles dont l'objectif est de renforcer le réseau urbain français à l'échelle nationale, européenne, voire mondiale.

Malgré leur importance démographique – les villes moyennes représentent, selon les seuils statistiques retenus, entre un cinquième et un quart de la population et de l'emploi total métropolitain –, il demeure difficile de les considérer, du point de vue des politiques publiques nationales, comme des éléments centraux de la structuration urbaine du territoire. En somme, l'invisibilité récurrente des villes moyennes pour l'aménagement du territoire agit comme un thermomètre de la priorité métropolitaine. Leur visibilité n'est souvent qu'un écho de difficultés socio-territoriales, plutôt qu'une reconnaissance structurelle de leur rôle dans le réseau urbain national.

L'alternance entre des moments de forte visibilité et d'invisibilité des villes moyennes montre la difficulté à prendre en compte les niveaux inférieurs de la hiérarchie urbaine lors de la conception des actions nationales, et donc une incapacité à s'intéresser à la réalité urbaine dans toute sa diversité (Demazière, Serrano et Vye 2012). Cette incapacité à penser le réseau urbain français comme un *continuum* explique probablement la mise en œuvre de politiques majoritairement intra-urbaines en faveur des villes moyennes, allant de la politique des villes moyennes des années 1970 aux actions récentes.

Cette situation oblige les chercheur·es en géographie et en aménagement de l'espace et urbanisme à s'interroger sur le choix de leurs objets de recherche, notamment quand ces derniers sont construits pour l'action publique, mais aussi sur leur capacité à se saisir d'objets qui persistent au-delà de l'intérêt plus ou moins conjoncturel des pouvoirs publics nationaux. À ce titre, en complément des analyses en termes de mise à l'agenda (Warnant 2023), outre la nécessaire déconstruction de l'intérêt politique pour certains objets d'études, comme le proposait déjà, en 1977, le géographe Michel Michel dans l'introduction d'un article des *Annales de géographie* consacré aux villes moyennes, il s'agirait de porter plus systématiquement un regard à la fois sur le rôle des centralités hors métropoles et sur les actions menées par les acteurs de ces villes (Quéva 2026), afin de mieux prendre en compte leur contribution à l'aménagement de leurs territoires d'insertion et, plus généralement, à celui du territoire national (Roux et Santamaria 2024).

Bibliographie

- Bouba-Olga, O. et Grossetti, M. 2018. « La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ? », [hal-01724699v2](#).
- Demazière, C., Serrano, J. et Vye, D. 2012. « Introduction. Les villes petites et moyennes et leurs acteurs : regards de chercheurs », *Norois*, n° 223, p. 7-10.
- Dumas, J. 1991. « Planification économique et aménagement urbain : politiques de la ville ou politiques des villes françaises », in H. Théry (dir.), *L'État et les stratégies du territoire*, Paris : CNRS Éditions, p. 157-165.
- Michel, M. 1977. « Villes moyennes, ville-moyen », *Annales de géographie*, n° 478, p. 641-685.
- Quéva, C. 2026. « Rurapolis – La ville hors des métropoles. Centralités, inégalités et solidarités », mémoire d'habilitation à diriger des recherches, EHESS.
- Roux, E. et Santamaria, F. 2024. « De l'«utilité» d'une petite ville en difficulté : le cas du Teil en Ardèche », *L'Information géographique*, vol. 88, n° 2, n° p. 47-62.

- Santamaria, F. 2012. « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Noréis*, n° 223, p. 13-30.
- Vadelorge, L. 2013, « Les villes moyennes ont une histoire », *L'Information géographique*, vol. 77, n° 3, p. 29-44.
- Warnant, A. 2023. « Le “problème des villes moyennes” : l'action publique locale face à la décroissance urbaine à Montluçon, Nevers et Vierzon (1970-2020) », thèse de doctorat en géographie, EHESS.
- Wendeln, M. 2011. « Contested Territory: Regional Development in France, 1934-1968 », thèse de doctorat en histoire contemporaine, New York University-EHESS.
- Wendeln, M. 2014. « L'égalité territoriale en France : la rançon de l'histoire », *Métropolitiques*, 12 mai 2014. URL : <https://metropolitiques.eu/L-egalite-territoriale-en-France.html>.

Frédéric Santamaria est professeur des universités à l'Université Grenoble Alpes, rattaché à l'Institut d'Urbanisme et de Géographie alpine (IUGA) et membre du laboratoire PACTE au titre de l'équipe « Villes et Territoires ».

Ses recherches portent sur l'aménagement de l'espace, les petites et moyennes villes, les dynamiques territoriales et l'évolution des politiques publiques, en particulier la politique de cohésion européenne.

Parmi ses publications récentes : « De l'“utilité” d'une petite ville en difficulté : le cas du Teil en Ardèche » (avec Emmanuel Roux, *L'Information géographique*, 2024). Il est également l'auteur de l'ouvrage *L'aménagement du territoire : plus de 70 questions-réponses* (La Documentation française, 2025).

Pour citer cet article :

Frédéric Santamaria, « Villes moyennes : un regain d'intérêt pour un objet invisible de l'aménagement du territoire », *Métropolitiques*, 5 octobre 2026.

URL : <https://metropolitiques.eu/Villes-moyennes-un-regain-d-interet-pour-un-objet-invisible-de-l-amenagement-du.html>.

DOI : <https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2335>.