

# Des villes condamnées à la décroissance? Mise à l'agenda de la décroissance urbaine et stratégies locales dans cinq villes de Champagne-Ardenne

AUTEUR·E·S

Yoan MIOT, Sylvie FOL

## RÉSUMÉ

La communication vise à discuter des rapports entre décroissance régionale et décroissance urbaine dans l'ancienne région Champagne-Ardenne. Alors que ce territoire, appartenant à la région Grand Est, est le dernier à perdre des habitants depuis 1990 et que son déclin est annoncé dans les perspectives démographiques nationales, comment se déroulent les processus de mise à l'agenda d'une politique adaptée aux problèmes de la décroissance urbaine. Pour cela, la communication s'appuie sur un premier temps d'analyse du phénomène de la décroissance urbaine *via* des explorations quantitatives permettant de décrire les évolutions démographiques et économiques des territoires étudiées. Elle se fonde ensuite sur la réalisation d'enquêtes qualitatives dans cinq agglomérations de petite et moyenne taille de cette région afin de documenter tant le processus de mise à l'agenda de la décroissance urbaine que la nature des actions entreprises. Nous montrerons, dans cette perspective, le rôle d'un processus de déclin démographique de longue durée dans la mise à l'agenda des problèmes liés à la décroissance et à sa reconnaissance comme processus systémique, tout en soulignant que les politiques menées, appuyées par l'État, demeurent ancrées sur un paradigme d'attractivité et de retour à la croissance.

## MOTS CLÉS

décroissance urbaine, mise à agenda, villes petites et moyennes

## ABSTRACT

The communication discusses the relationships between regional and urban shrinkage in the former Champagne-Ardenne region. While this territory, belonging now to the French Grand Est Region, is the last to lose inhabitants since 1990 and its decline is announced in the national demographic forecasts, how are the processes of policy agenda setting adapted to urban shrinkage. The communication is based on a phenomenon analysis of shrinkage through quantitative explorations allowing to describe the demographic and economic evolutions of the region. It is then based on qualitative investigation of five small and medium-sized agglomerations in this region, making it possible to document both the process of agenda-setting and the nature of undertaken actions. We will show, in this perspective, the role of a process of long-term demographic decline in putting on the agenda problems linked to shrinkage and its recognition as a systemic process while stressing that the pursued policies, supported by the French state, remain anchored on a paradigm of attractiveness and growth.

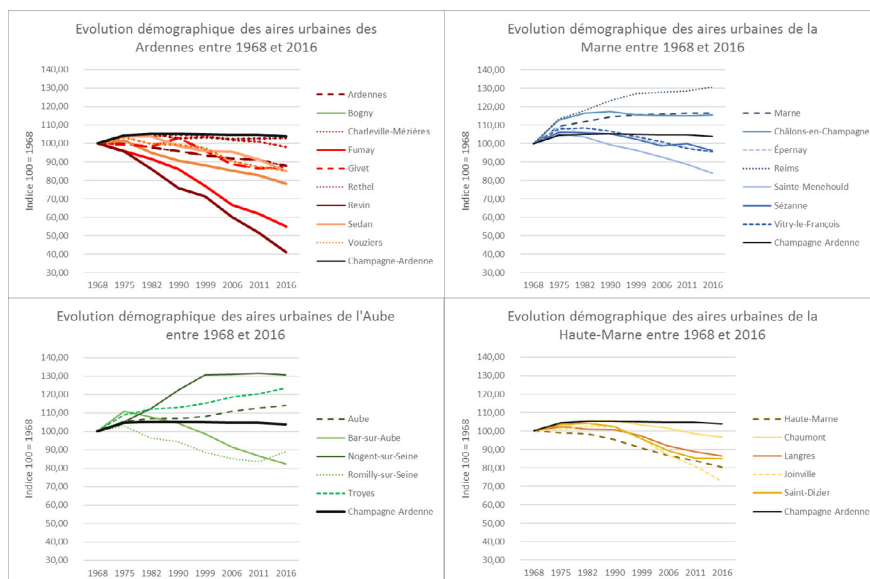
## KEYWORDS

Urban shrinkage, Policy and political agenda, Small and medium-size cities

L'ancienne région Champagne-Ardenne connaît un processus de décroissance démographique ancien dont les premières manifestations ont commencé à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et qui a été particulièrement prononcé lors des deux phases de conflits mondiaux. Après un retour à la croissance au cours des Trente Glorieuses, cette décroissance démographique, peu intense, s'est à nouveau manifestée depuis le début des années 1980. Constituant l'unique ensemble régional français en déclin démographique lors des derniers recensements, ses projections sont fortement négatives d'ici 2040. Cette décroissance concerne d'abord les aires urbaines dont les trajectoires de décroissance sont plus marquées que la région (fig. 1). Ainsi, au recensement de 1999, les trois quarts des aires urbaines de la région étaient touchées (Wolff *et al.*, 2013). Comme c'est le cas de façon générale en France (Cauchi-Duval *et al.*, 2016), les villes petites et moyennes sont particulièrement affectées

par ce processus, tandis que les aires urbaines plus grandes comme Reims ou Troyes semblent davantage protégées par leur taille, leur statut et leurs fonctions.

Figure 1. Évolution démographique des aires urbaines de Champagne-Ardenne entre 1968 et 2016 (Ardennes, Marne, Aube et Haute-Marne)



Dans ce contexte défavorable, nous souhaitons interroger les processus de mise à l'agenda du problème de la décroissance urbaine et les stratégies mises en œuvre par les acteurs locaux pour y faire face. Dans quelle mesure l'existence d'un contexte régional de décroissance facilite-t-elle ou transforme-t-elle la mise à l'agenda de la décroissance urbaine et dans quelle mesure les stratégies pour y faire face s'adaptent-elles à cette réalité ? Des travaux antérieurs ont montré que la décroissance urbaine reste un problème largement ignoré en France au niveau national (Cauchi-Duval *et al.*, 2016 ; Dormois & Fol, 2017). À l'échelle locale, la littérature internationale sur les *shrinking cities* montre que, même dans des situations très difficiles, les acteurs des villes concernées par la décroissance urbaine manifestent beaucoup de réticences voire de résistances à identifier, reconnaître et nommer ce problème (Béal *et al.*, 2016). Néanmoins, c'est bien dans les contextes nationaux et locaux les plus sévèrement affectés que cette question a émergé comme problème politique et a été progressivement mise à l'agenda. En France, des travaux antérieurs (Béal *et al.*, 2017) ont montré que l'absence de construction politique au niveau national n'a pas empêché la mise en place, localement, de « coalitions de décroissance » (*degrowth coalitions*) qui ont appliqué, selon des modalités et sur la base d'orientations politiques diverses, des stratégies de *right-sizing*. Ces stratégies, qui produisent des « formes hybrides d'austérité » (*ibid.*), sont fortement dépendantes des dynamiques et des contextes locaux. Il nous semble donc intéressant d'analyser les processus de mise à l'agenda de la décroissance urbaine et la forme que prennent les stratégies locales d'adaptation dans des contextes marqués par sa forte prégnance.

Pour cela, nous chercherons à analyser les effets du contexte régional et local sur les processus de mise à l'agenda de ce problème, d'une part, et sur la nature des stratégies locales mises en place, d'autre part. Nous analyserons ses modalités d'émergence et de construction locale, les coalitions d'acteurs qui s'en sont saisies et la variété des stratégies de *right-sizing* mises en œuvre. Afin de mener cette recherche, nous étudierons cinq villes de la région présentant des caractéristiques variées, situées dans deux départements différents et présentant des dynamiques démographiques contrastées : il s'agit de trois agglomérations en Haute-Marne, le département le plus touché par le processus de décroissance démographique, et de deux agglomérations dans la Marne, le département ayant eu sur la période d'étude la démographie la plus dynamique de la région. Deux de ces agglomérations sont des villes moyennes, Saint-Dizier et Châlons-en-Champagne et trois sont des petites villes, Joinville, Langres et Vitry-le-François. Trois villes ont un profil industriel marqué (Vitry-le-François, Saint-Dizier et Joinville), tandis que les deux autres sont caractérisées par l'activité tertiaire (Châlons-en-Champagne et Langres). Les résultats développés se fonderont sur une analyse documentaire et des entretiens approfondis avec les acteurs locaux menés dans les cinq villes, qui ont également fait l'objet de diagnostics territoriaux détaillés.

## 1. UN CONTEXTE DE DÉCROISSANCE RÉGIONALE, UNE DIVERSITÉ DE SITUATIONS

Premièrement, le processus de décroissance urbaine des cinq villes est profondément marqué par le contexte régional de décroissance propre à la Champagne-Ardenne. Il constitue d'abord un processus historique,

faisant de la période de forte expansion démographique et économique de l'après seconde guerre mondiale une exception. En effet, la Champagne-Ardenne est marquée à la fois par un exode rural de longue durée touchant ses départements les plus ruraux et par les effets des deux derniers conflits mondiaux. La période des Trente Glorieuses est une période de forte expansion urbaine et économique pour le territoire régional et les agglomérations étudiées : l'agriculture locale se développe sur un modèle productiviste, des entreprises, notamment du secteur secondaire, s'implantent dans le cadre de la politique de déconcentration industrielle dans des zones industrielles dédiées tandis que des quartiers neufs, souvent d'habitat social, se construisent autour des centres anciens. La période d'expansion pour les agglomérations moyennes perdure jusqu'au début des années 1980 tandis que les villes des vallées industrielles métallurgiques de la Marne et de la Meuse entrent en crise dès la fin des années 1960.

À partir des années 1980, hormis les plus grandes aires urbaines, le processus de décroissance démographique reprend, nourri d'abord par un processus de désindustrialisation et de gains de compétitivité puis de retrait territorial de l'État. Dans les cas nous concernant, il touche les villes aux secteurs industriels anciens telles que Joinville et Saint-Dizier ; les gains de compétitivité s'effectuent dans les industries nées dans la période de déconcentration industrielle comme c'est le cas à Vitry-le-François. De plus, le retrait de l'État (Artioli, 2017) affecte particulièrement la strate des villes moyennes dont Châlons-en-Champagne est l'emblème par la perte de son statut de ville militaire et de préfecture régionale en 2015. Enfin, le caractère durable de la décroissance conduit à un vieillissement accéléré de la population qui, dans les cas les plus sévères, se traduit par l'émergence d'un solde naturel négatif. C'est particulièrement le cas des petites villes de Joinville et Langres et constitue un horizon prochain pour les villes de Vitry-le-François et Saint-Dizier.

Cependant, si ces causes se retrouvent à des degrés divers dans chacune de nos études de cas, les manifestations du problème sont nettement différenciées, rappelant la nécessité de porter une attention très forte aux contextes territoriaux dans l'analyse du processus de décroissance. En effet, tantôt il se manifeste par une crise des centralités (Châlons-en-Champagne, Joinville et Langres) et des quartiers anciens, tantôt on assiste à une crise des quartiers de logements sociaux (Saint-Dizier et Vitry-le-François).

## 2. UN FATALISME GÉOGRAPHIQUE ET DES CRISES LOCALES FAVORISANT UNE MISE À L'AGENDA DU PROBLÈME DE LA DÉCROISSANCE

Même dans les contextes locaux où elle a eu une intensité et des effets particulièrement forts comme dans les régions de l'ex-Allemagne de l'Est ou dans la *rust belt* aux États-Unis, la construction de la décroissance urbaine comme problème public et sa mise à l'agenda ont été difficiles. En l'absence de solutions pour y faire face, les acteurs locaux ont parfois adopté des attitudes de déni (Brachman, 2012), confirmant les analyses qui insistent sur le lien entre la construction politique des problèmes et la disponibilité des solutions pour y faire face (Zittoun, 2013). Par ailleurs, comme Bernt *et al.* (2014) l'indiquent, la mise à l'agenda de la décroissance urbaine n'est pas seulement liée à la reconnaissance du problème mais renvoie également à des enjeux de pouvoir entre des acteurs aux intérêts politiques contradictoires. Dans certains cas, le déni peut être plus payant et moins risqué que des politiques fondées sur l'acceptation de la décroissance. De plus, le processus de mise à l'agenda exige que les acteurs disposent de ressources techniques et politiques et d'une capacité d'action suffisante pour leur permettre de mobiliser des coalitions efficaces à différentes échelles. Dans le cas des villes allemandes, Bernt (2009) souligne la mise en place de « coalitions subventionnées » (*grant coalitions*), liées aux moyens financiers importants dégagés par les acteurs publics à toutes les échelles pour faire face à la décroissance urbaine. En France, des travaux antérieurs (Béal *et al.*, 2017) ont mis en évidence l'émergence, dans certains contextes, de coalitions de décroissance (*degrowth coalitions*).

Dès lors, dans nos cinq cas, nous souhaitons tout d'abord souligner l'importance du contexte régional et national dans le processus de mise à l'agenda. En effet, les acteurs locaux, qu'ils soient élus ou techniciens, décrivent le processus de décroissance urbaine qui frappe ces agglomérations selon des logiques communes, avec un discours empreint d'un certain fatalisme géographique. D'une part, la décroissance urbaine de ces villes s'inscrit à leurs yeux dans le long terme : celui du dépeuplement de la « diagonale du vide ». Dans cette perspective, ils tendent à considérer la période de croissance des Trente Glorieuses comme l'exception dans un long processus de déclin, de marginalisation ou de stagnation. D'autre part, il s'agit d'une crise qui affecterait spécifiquement la strate des villes moyennes en lien avec le processus de métropolisation du territoire national. Cependant, derrière ces motifs récurrents, ce sont surtout des crises locales aiguës ainsi que des alternances politiques qui expliquent la mise à l'agenda de la décroissance urbaine comme problème public. Ces éléments rendent d'ailleurs intelligible la temporalité différenciée de sa mise à l'agenda alors même que les causes restent communes. Par exemple, à Châlons-en-Champagne, alors que la décroissance démographique de la ville centre est présente depuis 1975, ce n'est que la double perte du statut de ville militaire et de capitale

régionale qui conduit à mettre cette question au cœur de l'agenda politique. À Vitry-le-François, c'est le risque de faillite du bailleur social local qui amène les acteurs locaux à prendre la mesure des déséquilibres démographiques du territoire. À Langres, Joinville et Saint-Dizier, ce sont des alternances politiques qui conduisent à la prise en considération de ces processus.

### 3. DES POLITIQUES AMBIGUËS, ENTRE PRISE EN COMPTE DE LA DÉCROISSANCE ET RETOUR À LA CROISSANCE, APPUYÉES PAR L'ÉTAT

Face au processus de décroissance urbaine, les villes champardennaises étudiées présentent une relative hétérogénéité dans les stratégies conduites. Malgré cela, il convient d'abord de souligner l'importance des financements et des instruments de l'État dans la conduite des actions entreprises par les collectivités. À Saint-Dizier et à Vitry-le-François, des politiques volontaristes de démolition des quartiers de logements sociaux sont engagées tandis qu'à Langres, Joinville et Châlons-en-Champagne, les actions se focalisent sur la revitalisation des centres. Dans les deux premiers cas, la politique de rénovation urbaine mise en place par l'État à partir de 2003 sert de cadre à une stratégie de résorption de la vacance résidentielle et de diminution du parc de logement social. Langres et Joinville sont parmi les 54 villes lauréates de l'appel à manifestation d'intérêt sur les centre-bourgs lancée par l'État en 2014, tandis qu'à Châlons-en-Champagne un contrat de revitalisation militaire permet de bénéficier d'aides importantes de l'État. De fait, bien qu'à des degrés divers, les cinq villes reçoivent des financements d'État qui sont à l'origine de la constitution de coalitions subventionnées (Bernt, 2009), voire de coalitions de décroissance mettant en œuvre des stratégies de *right-sizing* (Béal *et al.*, 2017). Le rôle de l'État apparaît donc comme essentiel dans la mise en œuvre de stratégies locales qui restent diversifiées. Les coalitions de décroissance peuvent faire des questions écologiques des leviers de développement endogène comme à Vitry-le-François ou faire le choix de diversifier l'économie comme à Châlons-en-Champagne. Cependant, alors que ces coalitions prennent acte du processus de décroissance urbaine et en font même parfois une opportunité pour construire des stratégies de *right-sizing*, les actions menées restent conduites dans une perspective de retour à la croissance. Certaines d'entre elles se démarquent assez peu des stratégies classiques fondées sur l'attractivité.

#### RÉFÉRENCES

- Artioli F., 2017, « Les politiques du retrait territorial de l'État. Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012) », *Gouvernement et action publique*, 1(1), p. 81-106.
- Béal V., Fol S., Miot Y., Rousseau M., 2017, "Varieties of Right-Sizing Strategies: Comparing Degrowth Coalitions in French Shrinking Cities", *Urban Geography* [en ligne : [doi.org/10.1080/02723638.2017.1332927](https://doi.org/10.1080/02723638.2017.1332927)].
- Béal V., Fol S., Rousseau M., 2016, « De quoi le "smart shrinkage" est-il le nom ? Les ambiguïtés des politiques de décroissance planifiée dans les villes américaines », *Géographie, économie, société*, 18(2), p. 211-234.
- Bernt M., 2009, "Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3), p. 754-769.
- Bernt M., Haase A., Großmann K., Cocks M., Couch C., Cortese C., Krzysztofik R., 2014, "How does (n't) Urban Shrinkage get onto the Agenda? Experiences from Leipzig, Liverpool, Genoa and Bytom", *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(5), p. 1749-1766.
- Brachman L., 2012, "New State and Federal Policy Agendas: Realizing the Potential of America's Legacy Cities and Their Regions", in A. Mallach (dir.), *Rebuilding America's Legacy Cities: New Directions for the Industrial Heartland*, New York, American Assembly, p. 284-301.
- Cauchi-Duval N., Béal V., Rousseau M., 2016, « La décroissance urbaine en France : des villes sans politique », *Espace populations sociétés*, 2015/3-2016 [en ligne : [www.eps.revues.org/6112](http://www.eps.revues.org/6112), consulté le 19/10/2016].
- Dormois R., Fol S., 2017, « La décroissance urbaine en France : une mise à l'agenda difficile », *Métropolitiques* [en ligne : [www.metropolitiques.eu/La-decroissance-urbaine-en-France.html](http://www.metropolitiques.eu/La-decroissance-urbaine-en-France.html)].
- Wolff M., Fol S., Roth H., Cunningham-Sabot E., 2013, « *Shrinking Cities*, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France », *Cybergeo*, document 661 [en ligne : [www.cybergeo.revues.org/26136](http://www.cybergeo.revues.org/26136)].
- Zittoun P., 2013, *La fabrique politique des politiques publiques, une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po.

#### LES AUTEUR-E-S

##### Yoan Miot

Université Gustave Eiffel – LATTS  
yoan.miot@u-pem.fr

##### Sylvie Fol

UP1 Panthéon-Sorbonne – Géographie-cités  
sylvie.fol@univ-paris1.fr