

**ÉTUDES**

# Centralités : comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales ?

**Volume annexe 1**  
Etat de l'art sur les notions de centralité

UMR 1041 CESAER, AgroSup Dijon, INRAE, Université Bourgogne-Franche-Comté  
26 bd Docteur-Petitjean, BP 87999, F-21079 Dijon cedex

juin 2020



## Auteurs et contributeurs

L'ensemble de l'étude est coordonné par Mohamed Hilal (INRAE), Emmanuelle Le Bris (ANCT), Gilles Toutin (ANCT) et Max Barbier (ANCT).

Les traitements et la rédaction de ce volume ont été assurés par Mohamed Hilal (INRAE), Hélène Bouscasse (INRAE), Jean Cavailhès (INRAE), Abdoul Diallo (AgroSup Dijon), Marion Drut (AgroSup Dijon), Emmanuelle Le Bris (ANCT), Julie Le Gallo (AgroSup Dijon), Sophie Legras (INRAE), Davy Moret (INRAE), Virginie Piguët (INRAE), Gilles Toutin (ANCT).

### Les membres du comité d'orientation de l'étude :

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) : Brigitte Baccaïni, Max Barbier, Annabelle Boutet, Marion Mauvoisin, Emmanuelle Le Bris, Sylvie Cabassot, Gilles Toutin

Direction départementale des territoires (DDT) de l'Eure-et-Loir : Nadia Bourraud, Sylvain Reverchon, Clément Point

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme / Agence de développement des territoires Nancy Sud Lorraine (Scalen) : Francis Hess

Ministère de la culture : Vincent Lacaille, Isabelle Michard

Ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) : Charline Nennig, Céline Guichard

Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) : Nicolas Laroche, Thomas Rougier, Raphaël Menelon

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) : David Levy

Caisse des Dépôts et Consignation (CDC) : Florence Mas, Frank Chaigneau

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) : Nicolas Nuyttens, Raphaèle Ratto

Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) : Alain Deschamps, Christelle Breem

## Contenu

<b>1 Premiers constats et premières questions.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 Les centralités : de quoi parle-t-on ? .....</b>	<b>4</b>
1.1.1 Approches géographiques .....	4
1.1.2 Approches économiques .....	4
<b>1.2 Les centralités sur les territoires .....</b>	<b>5</b>
1.2.1 La centralité comme pôle administratif, politique ou historique .....	5
1.2.2 Définition statistique de l'urbain, du rural et des strates démographiques.....	7
1.2.3 Les centralités par les emplois et les services.....	8
1.2.4 Centralités et gouvernance.....	9
<b>1.3 Les centralités en question .....</b>	<b>10</b>
<b>2 Revue de la littérature internationale .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Identification des centralités à l'international.....</b>	<b>12</b>
2.1.1 Approche administrative.....	12
2.1.2 L'approche morphologique.....	13
2.1.3 L'approche fonctionnelle.....	14
<b>2.2 Identifications des petites et moyennes centralités .....</b>	<b>17</b>
<b>2.3 Les politiques publiques dans les centralités petites et moyennes en Europe .....</b>	<b>20</b>
2.3.1 Quels enjeux pour les centralités petites et moyennes en Europe ?.....	20
2.3.2 Quelles politiques publiques mises en place dans les centralités petites et moyennes en Europe (et dans les pays de l'OCDE) ?.....	21
<b>3 Références bibliographiques.....</b>	<b>26</b>
<b>3.1 Bibliographie générale.....</b>	<b>26</b>
<b>3.2 Bibliographie de la revue de littérature internationale.....</b>	<b>28</b>

# 1 Premiers constats et premières questions

## 1.1 Les centralités : de quoi parle-t-on ?

### 1.1.1 Approches géographiques

La « centralité » est un concept clé de la géographie. « C'est la propriété de ce qui est au centre, ou de ce qui est un centre » (Brunet, Ferras, & Théry, 1993). « Être au centre », c'est être situé au milieu d'une surface, d'une étendue. Mais ce qui importe ici, ce n'est pas nécessairement d'être un centre géométrique mais plutôt d'être dans une position qui offre une bonne accessibilité spatiale aux points environnants (bonne desserte de transport et faibles coûts). Par extension, « être un centre » indique que la centralité concentre des « acteurs, [des] fonctions et [des] objets de société » (Lévy & Lussault, 2003).

La centralité est « la propriété conférée à une ville d'offrir des biens et des services à une population extérieure, complémentaire de la ville » (Pumain, Paquot, & Kleinschmager, 2006). Dans sa théorie des lieux centraux, Christaller (1933, 2005) explore la complémentarité entre la ville et son aire d'influence et montre comment une hiérarchie de biens et services offerts dans des villes distribuées dans une région aboutit à une hiérarchie emboîtée des zones de chalandises de ces villes, modélisée par un emboîtement de formes géométriques idéales constituées d'hexagones. Ces travaux sont repris, critiqués, précisés par nombre de géographes qui analysent les hiérarchies fonctionnelles des unités de peuplement. La question étant de décrire et d'expliquer la forme de la liaison entre, d'une part, l'effectif de population d'une unité de peuplement et la gamme de ses fonctions (principalement commerces et services) et, d'autre part, entre la taille de l'aire d'influence, correspondant à la population desservie, et la gamme des fonctions. Dans les années dix-neuf-cent-cinquante et soixante, de nombreux travaux abordent cette question aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande, en Angleterre, en France, mais également dans le Nord de l'Inde, à Ceylan, etc. (une bibliographie établie par Berry & Pred (1961) recense 1 350 références et plus de 500 auteurs). Les résultats montrent que le nombre de fonctions (commerces et services) est proportionnel à la taille des unités de peuplement, avec une liaison curviligne qui indique qu'à mesure que la population de la ville croît, le nombre de fonctions nouvelles suscitées par un effectif additionnel donné diminue. La liaison n'est pas continue mais présente plutôt des paliers correspondant à des seuils d'apparition et de généralisation des fonctions. Ces seuils permettent de déterminer les positions distinctes qu'occupent les unités de peuplement selon leur position dans la hiérarchie fonctionnelle et la taille de leur aire d'influence. En France, après une relative prudence dans les années cinquante (Claval, 2001), on peut citer parmi les principaux travaux ceux de Piatier (1956), Kayser (1972), Pumain & Saint-Julien (1976), Laborie (1979), etc.

### 1.1.2 Approches économiques

Deux corpus économiques complètent ces approches essentiellement géographiques.

Le premier est celui de la géographie économique, dans la lignée des modèles centre - périphérie à la Krugman qui expliquent la localisation des activités économiques par le jeu des économies d'agglomération et des coûts de transports entre deux régions, l'une qualifiée de centre et l'autre de périphérie. Leur intérêt pour nos travaux est de rendre compte de la métropolisation – délaissement

du territoire, dont rendent compte de nombreuses études sur le système urbain français (Brutel, 2011). Dans beaucoup de cas, ces travaux restent au niveau de constats descriptifs. D'un côté, une poignée de grandes métropoles, de l'ordre d'une demi-douzaine à une quinzaine selon les auteurs, capturent la croissance économique et démographique du pays dans les unités urbaines et –de plus en plus– leurs hinterlands. De l'autre côté, des petites ou moyennes villes, parfois de grandes villes à l'écart des grandes voies de communication, sont victimes de la mondialisation, en particulier lorsqu'il s'agit de villes à spécialisation industrielle concurrencées par l'industrie de pays émergents. Cette dichotomie est simplificatrice, mais elle est utile dans le cadre d'un raisonnement abstrait pour lequel il faut simplifier à l'extrême pour établir des liens de causalité.

En effet, l'économie géographique fournit un cadre théorique qui permet de comprendre les mécanismes à l'œuvre dans les deux cas stylisés ci-dessus. Ces mécanismes ont été décrits maintes fois : nous les supposons connus. Il résulte des conclusions « prescriptives » en ce sens que cette recomposition de l'armature urbaine du territoire doit être soutenue car elle favorise la croissance macroéconomique et la création d'emplois, alors qu'une politique de saupoudrage égalitaire ou d'aide aux régions et villes en déclin a des effets récessifs (Cavailhès & Thisse, 2013). La définition d'une hiérarchie de centralités urbaines peut être utile pour éclairer des politiques différenciées selon le rang occupé par des centres urbains dans cette hiérarchie. En particulier, une centralité ne se définit pas dans l'absolu mais relativement à son rang hiérarchique dans le système urbain du pays.

Le second corpus apporté par l'économie urbaine concerne le polycentrisme urbain. Il conduit à définir des centralités non plus selon un rang hiérarchique aspatial mais selon leur position géographique relativement à d'autres centres avec lesquels elles occupent une position hiérarchique dominante ou subordonnée. Les géographes apportent leur contribution à cette spatialisation hiérarchique des centres (Berroir et al., 2017). Les économistes, de leur côté, apportent des éléments explicatifs qui, généralement, restent non spatiaux. La littérature en la matière est abondante. On en trouvera une analyse bibliographique ancienne, mais toujours valide, dans Anas, Arnott, & Small (1998) et une analyse théorique plus récente dans Cavailhès, Gaigné, Tabuchi, & Thisse (2007).

Ces deux approches, de l'économie géographique sur le modèle centre – périphérie et de l'économie urbaine sur le polycentrique se rejoignent, par exemple dans l'analyse de Cavailhès et Hilal sur la satellisation de villes moyennes par les plus grandes métropoles du pays (Cavailhès & Hilal, 2019). Schématiquement, ces auteurs opposent des aires urbaines de moyenne taille dynamiques car elles profitent de la métropolisation, et où la création d'emplois se traduit par des valeurs foncières élevées, à d'autres villes moyennes qui ne sont pas dans l'aire d'influence d'une grande métropole (faible accessibilité, régions de faible densité) et où l'emploi recule et la vacance immobilière augmente.

## **1.2 Les centralités sur les territoires**

### **1.2.1 La centralité comme pôle administratif, politique ou historique**

#### **Le village, le bourg, la ville, la capitale...**

Richard Cantillon (1755), dans son « Essai sur la nature du commerce en général » réédité dans les années cinquante (Cantillon, 1953), décrit une hiérarchie de peuplement à quatre niveaux. Le village

possède, a minima, quelques maréchaux et charrons chargés de fournir aux paysans outils, charrues et charrettes et, si le nombre d'habitants le permet, quelques artisans et quelques cabarets (tavernes ou auberges) pour la commodité des domestiques et ouvriers. Le bourg se caractérise par les marchés qui s'y tiennent, une ou deux fois par semaine, pour permettre aux habitants de plusieurs villages environnants d'acheter du fer, du sel, du sucre et d'autres marchandises, mais également par l'installation de plusieurs petits artisans, comme des serruriers, menuisiers et autres. Le bourg est placé au centre des villages dont les habitants viennent au marché, lieu qui facilite les échanges mais également la fixation des prix des denrées et autres marchandises échangées. La ville offre aux grands propriétaires, aux seigneurs et aux princes un lieu de résidence plaisant, avec également la possibilité de jouir d'une société agréable. Pour le service des habitants, la ville dispose de boulangers, bouchers, brasseurs, marchands de vin, et autres fabricants. La taille de la ville augmente si elle possède, en plus, une cour de justice ou une manufacture exportatrice. La ville capitale est le lieu de pouvoir qui concentre les plus gros propriétaires des terres, le roi et le gouvernement suprême.

### **Le rôle du canton**

Cette hiérarchie, décrite par Cantillon, est bousculée par la Convention nationale qui décrète, en 1793, que « toutes dénominations de ville, bourg et village sont supprimées, et que la commune leur est substituée ». Deux ans plus tard (1795), la Constitution de l'an III institue dans toute la France « des municipalités de cantons » en s'appuyant sur la division de la Province, opérée par la Constituante de 1789, en 81 cantons dans chacun des 81 départements. Trop vastes pour remplacer les communes, les « municipalités cantonales », défendues par Condorcet, sont supprimées et les communes restaurées, Mirabeau obtenant la transformation des 44 000 assemblées paroissiales en municipalités. Cependant, les cantons sont redécoupés, de façon à respecter une relative égalité d'accès au chef-lieu, et vont avoir un rôle purement administratif. Le chef-lieu réunit des administrations cantonales comme la justice de paix, la perception, la brigade de gendarmerie, les ponts et chaussées, le collège. Il rassemble, également, des commerces d'alimentation et un large éventail de services fixes ou hebdomadaires parmi lesquels se trouvent le coiffeur, le cordonnier, la mercerie, le notaire, le docteur ou encore le pharmacien (Barczak & Hilal, 2017). Les communes chefs-lieux de canton ont pendant très longtemps offert un niveau d'équipement bien plus important que les communes de même poids démographique n'ayant pas ce statut. L'impact de cet acquis historique, en termes de commerces et services offerts à la population résidente dans la commune chef-lieu et dans les autres communes, s'est prolongé jusqu'au début de ce siècle (Barczak & Hilal, 2017; Delavelle et al., 2001). Depuis, ce rôle de centralité s'est dilué, notamment du fait de l'essor des mobilités quotidiennes, associées à de nouvelles façons de résider, travailler, consommer, et de l'évolution des maillages administratifs, comme l'émergence de nouvelles intercommunalités et le remplacement des anciens cantons par de nouvelles circonscriptions électorales, dénommées nouveaux cantons, plus peuplées et plus étendues. La notion de chef-lieu de canton disparaît et la commune la plus peuplée de chacun des nouveaux cantons endosse la fonction de bureau centralisateur. Les intercommunalités, quant à elles, ne s'inscrivent pas nécessairement autour d'une centralité. Barczak & Hilal (2016) montrent, en référence aux périmètres de 2015, que 30,4 % des intercommunalités n'ont aucun pôle de services (commune possédant au moins la moitié des équipements des services intermédiaires). Ces intercommunalités sont composées

exclusivement de communes périurbaines, de communes du rural hors influence des pôles d'emploi, ou d'un mixte des deux.

## **1.2.2 Définition statistique de l'urbain, du rural et des strates démographiques**

### **La notion d'unité urbaine est introduite en 1954**

L'unité urbaine est un ensemble d'une ou de plusieurs communes sur le territoire desquelles se trouve une zone bâtie continue (aucune construction ne doit être séparée de la plus proche de plus de 200 mètres) et qui compte au moins 2 000 habitants. Si l'unité urbaine se situe sur plusieurs communes, elle est dénommée agglomération multicommunale. Dans le cas où son périmètre est contenu dans la même commune, elle est dénommée ville isolée.

Les communes rurales sont les communes qui ne composent pas une unité urbaine.

### **L'analyse du semis urbain par les strates démographiques**

A chaque recensement, depuis 1962, l'Insee publie la composition communale des unités urbaines et la population de ces unités urbaines et des communes rurales. Ces données sont accompagnées d'une typologie indiquant, pour chaque commune, sa tranche de population au dernier recensement, sous forme agrégée en 9 catégories et détaillée en 27 catégories.

Dans de très nombreux travaux, ces deux typologies servent de base pour dessiner une hiérarchie entre communes rurales ou entre unités urbaines. Par exemple, l'Association des Maires Ruraux de France englobe les communes de moins de 3 500 habitants. Laborie (1979) définit les petites villes comme « un découpage dans l'urbain » et retient « les limites statistiques de 5 000 à 20 000 habitants », alors que Beaucire, Chalonge, & Desjardins (2016) considèrent 30 000 habitants comme seuil supérieur. L'Association des Petites Villes de France fixe, quant à elle, 2 500 à 25 000 habitants comme seuils. Dans le même ordre d'idée, l'analyse de la trame urbaine française ou de « l'Espace des villes » (Pumain & Saint-Julien, 1995) s'appuie sur la répartition des tranches de population pour distinguer une hiérarchie des villes ayant 20 000 habitants et plus. Dans leur travail consacré aux villes moyennes, (Floch & Morel, 2011) retiennent les seuils de 20 000 à 100 000 habitants pour la ville centre d'une aire urbaine.

Les strates démographiques sont également utilisées pour fixer la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes (Direction générale des Collectivités locales, 2018). Pour chacune des quatre composantes de la DGF, un ou plusieurs seuils sont utilisés pour calculer le montant de la dotation due à chaque commune. La première et la principale, la dotation forfaitaire des communes, délivre notamment une dotation de base dont le montant est fonction du nombre d'habitants de la commune. La seconde, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) est destinée aux villes en difficulté. L'éligibilité à la DSU et son montant sont déterminés après distinction de deux catégories démographiques (communes de 10 000 habitants et plus, communes de 5 000 à 9 999 habitants). La troisième, la dotation de solidarité rurale (DSR), est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, chefs-lieux de canton ou regroupant au moins 15 % de la population du canton, ainsi qu'à certains chefs-lieux d'arrondissements de 10 000 à 20 000 habitants. La quatrième, la dotation nationale de péréquation (DNP), est accessible à l'ensemble des communes de métropole qui remplissent les critères d'éligibilité concernant, d'une part, le potentiel financier par

habitant, et d'autre part, l'effort fiscal de la commune. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, les critères d'éligibilité sont plus contraignants.

### **1.2.3 Les centralités par les emplois et les services**

#### **Polarisation des emplois**

Pour remplacer les zones de peuplement industriel ou urbain, devenues obsolètes, l'Insee a lancé un chantier de refonte qui aboutit en 1997 à la définition du zonage en aires urbaines (Le Jeannic, 1996). L'aire urbaine est formée d'une unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois, appelée pôle urbain, et d'un ensemble de communes contiguës envoyant au moins 40 % de leurs actifs y travailler, dénommé couronne périurbaine. L'Inra propose à l'Insee de compléter ce zonage en y intégrant également des pôles d'emploi de l'espace rural offrant au moins 1 500 emplois et leur couronne formée de communes contiguës envoyant au moins 20 % de leurs actifs y travailler (Hilal & Schmitt, 1997). Ces deux approches donnent naissance à la première version du zonage en aires urbaines et son complément rural.

#### **Pôles de services et aires d'attraction**

Parallèlement aux travaux consacrés à l'identification des centralités urbaines et rurales à partir des emplois et des mobilités quotidiennes de travail, l'Insee réalise également, dans le droit fil des travaux pionniers de Piatier (1956), des études des zones d'attraction des villes. A cet effet, sont mobilisés les inventaires communaux, réalisés conjointement avec le ministère de l'Agriculture approximativement tous les dix ans depuis 1970. Ainsi, Vallès & Hugon (1994) publient un travail sur l'influence des villes et des bourgs-centres qui s'appuient sur une hiérarchisation des équipements, d'après leur regroupement en un même lieu et leur co-attractivité, en neuf catégories allant des équipements urbains aux équipements du minimum de vie sociale en passant par ceux du village-centre et ceux du bourg-centre.

#### **Des « territoires vécus » aux bassins de vie**

La superposition des pôles d'emplois urbains et ruraux et leurs couronnes ainsi que les pôles de services et leurs aires d'attraction aboutit à la carte de France de l'organisation de l'emploi et des services dite « carte des territoires vécus », éditée par la Datar en 1998 et 2002, qui a eu un énorme succès auprès des acteurs publics.

Le découpage de la France « en bassins de vie », réalisé en 2003 par l'Insee, l'Inra, l'Ifen et le Scees, à la demande de la Datar, prolonge ces travaux et facilite la compréhension de la structuration du territoire de la France métropolitaine (Julien et al., 2003). Le bassin de vie est défini comme le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Ce découpage donne une place importante aux villes petites et moyennes. Parmi les 1 916 périmètres qualifiés de bassins de vie, 171 ont pour pôle une agglomération de plus de 30 000 habitants (bassin de vie des grandes agglomérations) et 1 745 une agglomération plus petite (bassin de vie des bourgs et des petites villes). Cette dernière catégorie donne une bonne image de la hiérarchie urbaine et regroupe plus de 21 millions d'habitants (Taulelle, 2010).

Plusieurs tentatives récentes ou en cours proposent une méthode d'identification des centralités : « Bourgs-centres et petites villes en France » (Jousseume & Talandier, 2016) ; « Bassins et centres de



fonctionnement urbain » (Grand Est agences d'urbanisme, 2018) ; « Identification d'une armature urbaine en Nouvelle-Aquitaine » (Grelier & Monchatre, 2017) ; etc. Ces travaux montrent que la demande des pouvoirs publics, du côté des collectivités comme des services de l'Etat, reste importante pour identifier et caractériser les dynamiques spatiales contemporaines qui bousculent l'ordre ancien des bourgades, bourgs, petites villes, chefs-lieux, etc.

### **Polycentrisme et centres d'emploi**

En lien avec les recompositions urbaines marquées par l'étalement, le desserrement des emplois au sein des aires urbaines et la formation de centres d'emploi secondaires, une importante littérature empirique s'est attachée à identifier les centres d'emplois au sein des aires urbaines. Nous donnons ici une brève description des méthodes utilisées, car certaines d'entre elles, moyennant quelques ajustements, serviront de base à notre méthodologie d'identification des petites et moyennes centralités.

Les méthodes empiriques d'identification des centres d'emploi peuvent être regroupées en 3 grandes catégories. Tout d'abord, depuis Giuliano & Small (1991), un corpus d'articles définissent des seuils d'emploi, de densité d'emploi, ou des seuils de ratio emploi sur population et considèrent toute entité excédant ces seuils comme des centres d'emploi. La limite évidente de ce type d'approche est le caractère arbitraire de ces seuils qui doivent en outre être ajustés selon le contexte : des seuils calibrés pour des aires métropolitaines ne sont pas pertinents pour des zones de moindre densité. Ensuite, diverses méthodes statistiques exploratoires ont été mobilisées consistant à détecter de manière endogène les centres d'emploi en repérant les concentrations locales d'emploi à l'aide de statistiques locales d'autocorrélation spatiale (Arribas-Bel & Sanz-Gracia, 2014; Guillain, Le Gallo, & Boiteux-Orain, 2006). Enfin des méthodes de régression paramétriques ou non-paramétriques s'attachent à modéliser la distribution de l'emploi en partant du modèle monocentrique et à détecter des déviations significatives par rapport à ce schéma (Craig & Ng, 2001; Krehl, 2018; McMillen, 2001). Ces approches peuvent ensuite être complétées par des approches fonctionnelles visant à caractériser ces centres en termes de localisation relative, d'impact sur les prix du foncier et de l'immobilier et de structuration des activités et de la mobilité, voire de proposer des typologies des centres à l'aide d'analyses multidimensionnelles (Krehl & Siedentop, 2019).

#### **1.2.4 Centralités et gouvernance**

##### **Un territoire vivant qui évolue**

Sur le temps long, plusieurs phénomènes concourent à modifier les équilibres territoriaux des formes de peuplement : la démographie, les migrations, les gains ou pertes d'activité et d'emplois, la métropolisation, la présence/disparition de services publics ou marchands, l'évolution des offres de services que permettent le numérique, les nouveaux modes de vie, l'évolution des pratiques de mobilité, etc. Les communes qui faisaient centralité dans leur territoire il y a encore peu de temps ont parfois vu leur rang modifié aux profits d'autres centres dont l'influence s'est vue localement renforcée.

## **Les intercommunalités : un nouveau cadre de gouvernance structurant pour l'organisation locale des centralités**

Les réformes territoriales ont aussi eu un rôle sur les centralités en modifiant la gouvernance des territoires : la loi Notre a conduit à une réorganisation des établissements publics de coopération Intercommunale (EPCI), à une réduction de leur nombre et à une plus forte hétérogénéité du nombre de communes les composant. Ces réformes ont également impacté la répartition des compétences confiées aux collectivités, modifiant en partie leurs relations. Cette échelle de gouvernance implique une nouvelle donne dont le processus est en cours et qui pourra potentiellement faire évoluer la hiérarchie et l'organisation territoriale interne aux intercommunalités. Certaines régions, comme la Nouvelle Aquitaine, Centre Val-de-Loire, la Normandie, ont déjà produit des travaux pour appréhender ces changements sur leur nouveau territoire.

### **Des politiques publiques de soutien aux centralités**

La mise en place des schémas départementaux d'accès aux services au public (SDAASAP), le déploiement des services mutualisés de type Maisons de services au public (MSAP), des Maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP), etc., mais également les politiques de revitalisation de lieux de centralités par des actions sur l'habitat, les commerces... (au travers des actions « centre-bourg » ou « cœur de ville ») visent à renforcer le rôle de certaines centralités de quelques communes plutôt que d'autres. De façon antinomique, le déploiement du numérique peut favoriser l'apparition de nouveaux équipements dans des zones peu denses (cf. le développement du télétravail, des tiers-lieux – espaces ouverts, collaboratifs et participatifs –, du coworking) mais il peut aussi favoriser des politiques locales conduisant à une déterritorialisation de certains services.

### **Une nécessité de se doter et mettre à disposition des outils d'observation pour mieux adapter les politiques publiques aux territoires**

La territorialisation des politiques publiques, notamment celles concernant la sphère des services à la population, nécessite de mieux connaître ces recompositions territoriales en cours. La difficulté réside dans la différence de taille de la ville faisant centralité qui varie selon le territoire considéré. Par exemple, une ville de 2 000 habitants dans une intercommunalité d'Ile de France assure-t-elle la même fonction de centralité qu'une ville à population similaire mais dans un département plus rural ? Parallèlement, dans les milieux urbains ou périurbains denses, le cadre du périmètre communal n'apparaît pas comme suffisant pour appréhender cette notion de centralité.

Les travaux issus de cette étude permettront au CGET de dialoguer avec les collectivités locales en mettant à disposition des acteurs locaux des propositions et des méthodes pour les guider dans leurs décisions.

## **1.3 Les centralités en question**

Les critères constitutifs de la centralité et de la hiérarchie des centralités sont bien établis. Ils reposent sur des ressources spatialement distribuées qui permettent aux habitants de travailler, étudier, consommer, etc. Les ressources sont plus concentrées sur le territoire que ne le sont les habitants. Ainsi les emplois ou les services à faible recours, comme les hôpitaux ou les cinémas, sont très agglomérés tandis que les commerces et services à usage fréquent, comme la boulangerie ou le

supermarché, sont plus dispersés de façon à être plus proches des habitants. Ces logiques spatiales, qui reposent sur une adéquation entre l'offre d'un service et une demande potentielle suffisante, fragilisent les territoires les moins denses et les plus éloignés des grandes centralités.

Dans ce contexte, quels sont les critères qui concourent à identifier plusieurs niveaux de centralités ?

Les critères de définition et d'identification des centralités utilisés par le passé sont-ils opérationnels aujourd'hui ? Faut-il les adapter et comment ? Quel rôle jouent les mobilités ?

Comment fixer la liste des ressources et quels seuils retenir de façon à s'adapter au mieux aux espaces de faible densité mais également aux espaces périphériques des aires métropolitaines ?

Les nouvelles mailles administratives sont-elles cohérentes avec les centralités (bourgs et petites villes notamment) et/ou les territoires vécus par la population, le travail, les études, la consommation, les services ?

Dans quelle mesure le déploiement du numérique et le développement du télétravail peuvent-ils permettre de consolider ou renforcer certaines centralités et/ou d'en créer de nouvelles ?

Les politiques de revitalisation de certaines centralités (centres-bourgs ou bourgs centres) ne risquent-elles pas d'impacter (positivement ou négativement) le développement ou le déclin de ceux qui n'en bénéficient pas ?

## 2 Revue de la littérature internationale

Qu'est-ce qu'une centralité ? Une centralité en France est-elle également considérée centralité en Allemagne ou aux États-Unis ? Les villes européennes se sont le plus souvent développées de façon concentrique autour du centre historique. Pourtant, les critères de définitions retenus pour les villes diffèrent d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre, et selon le contexte territorial. Il convient donc d'être particulièrement prudent lors de comparaisons internationales. Ces questions a priori simples appellent en réalité des réponses complexes. Organisée en trois sections, cette revue de la littérature internationale décrit, tout d'abord, les trois approches (administrative, morphologique, fonctionnelle) qui permettant d'identifier les centralités. Elle aborde, ensuite, l'identification des petites et moyennes centralités et, enfin, les politiques publiques relatives qui leur sont consacrées.

### 2.1 Identification des centralités à l'international

La plupart des pays utilisent la municipalité comme maille administrative de base. Une première difficulté pour les comparaisons internationales tient au fait que la taille (en surface et en population) de ces entités de base varie largement en fonction des pays (Le Gléau et al., 1996). En [Suède](#), les municipalités mesurent plus de 1 500 km<sup>2</sup> en moyenne pour plus de 30 000 habitants. A l'autre extrémité, les municipalités [françaises](#) ne mesurent que 15 km<sup>2</sup> en moyenne en métropole pour 1 500 habitants. Les autres pays européens se répartissent entre un groupe de pays ayant des entités relativement grandes, autour de 500 km<sup>2</sup> ([Finlande](#), [Irlande](#), [Royaume-Uni et Portugal](#)), et un autre groupe de pays ayant des entités relativement petites, de moins de 65 km<sup>2</sup> ([Belgique](#), [Pays-Bas](#), [Espagne](#), [Italie](#), [Autriche](#), [Allemagne](#), [Grèce](#), [Luxembourg](#)). Ainsi, un seuil de taille de population n'a pas le même sens selon les découpages administratifs, et donc selon les pays.

Globalement, on peut considérer qu'environ la moitié de la population européenne vit dans les centralités petites et moyennes : 19,6 % de la population vit dans des villes de 5 000 à 10 000 habitants, 19,9 % dans des villes de 10 000 à 20 000 habitants, 19,8 % dans des villes de 20 000 à 50 000 habitants, 12,6 % dans des villes de 50 000 à 100 000 habitants, et 28,1 % dans des villes de plus de 100 000 habitants (ESPON, 2006).

Trois approches utilisées en Europe pour définir les centralités se distinguent (ESPON, 2006 ; Le Gléau et al., 1996). Ces approches coexistent dans certains pays, et peuvent donc être complémentaires. Premièrement, l'approche administrative se base généralement sur un critère démographique ou un statut juridique ou administratif, voire sur une décision politique. Deuxièmement, l'approche morphologique utilise la continuité du bâti, souvent associée à un critère démographique (densité et/ou taille de population). Troisièmement, l'approche fonctionnelle s'intéresse aux relations entre le centre et sa périphérie (ex. déplacements domicile-travail) et permet de délimiter la zone d'influence de la ville centre.

#### 2.1.1 Approche administrative

Une centralité correspond à une zone définie comme urbaine (statut juridique ou administratif), au vu de certains critères (ex. seuil de population ou type d'activité économique dominant) ou suite à une décision politique. Et ce quelle que soit son organisation spatiale.

Une municipalité peut être qualifiée de ville par décision administrative ou législative et/ou lorsqu'un certain seuil démographique est atteint (ESPON, 2006). En [Pologne](#), le statut de ville est donné au cas par cas selon des critères de taille de la population et de densité du bâti, également pour des facteurs historiques. En [Allemagne](#), les Länder (régions) peuvent donner le statut de ville en fonction de la taille de la population ou de fonctions hébergées considérées comme centrales, ou encore pour des facteurs historiques. En [Hongrie](#), le parlement confère le statut de ville aux capitales de comté (*county capitals*) et aux zones de plus de 50 000 habitants. La présidence peut conférer le statut de ville sur la base de critères fonctionnels, morphologiques, institutionnels ou culturels. En [Irlande](#), on distingue les "*towns with legally defined boundaries*" des "*census towns*". Ces dernières sont délimitées par un critère morphologique. A [Chypre](#), le conseil des ministres peut conférer le statut de "*municipalities*" (forme de gouvernement pour les centres urbains) aux "*communities*" de plus de 5 000 habitants ou ayant les ressources économiques suffisantes pour fonctionner en "*municipalities*". Dans certains pays, le titre de "ville" est associé à des droits et des devoirs particuliers (Le Gléau, 1996). Par exemple en [Autriche](#), les villes "statutaires" ("*Statutarstädte*") doivent héberger une administration locale ou régionale. En [Espagne](#), les villes de Madrid et Barcelone sont désignées comme telles par décision politique, alors que le critère de la taille de la population est utilisé pour identifier les autres villes [espagnoles](#) : sont considérées comme villes les entités de plus de 10 000 habitants. Ce même seuil démographique est utilisé en [Italie](#) et en [Suisse](#) pour définir les villes. L'[Autriche](#) utilise un seuil démographique plus élevé (20 000 habitants), alors que la [République Tchèque](#) se base sur un seuil plus faible (2 000 habitants). Au [Japon](#) le titre de ville (*shi* ou *city*) est donné aux localités de plus de 50 000 habitants, mais est parfois attribué à des villes de moins de 30 000 habitants lorsque les villes en font la demande. Ce titre permet une autonomie en matière de taxation locale. La [Slovaquie](#) et le [Luxembourg](#) combinent un critère démographique (5 000 et 2 000 habitants, respectivement) et un critère de centralité (centre administratif pour le [Luxembourg](#)).

L'approche administrative peut être utilisée en complément de l'approche morphologique ([Irlande](#)) et/ou de l'approche fonctionnelle ([Slovaquie](#)).

### 2.1.2 L'approche morphologique

Une centralité correspond à une zone urbanisée définie par la continuité du bâti (distance entre deux bâtiments) et la taille de la population de la zone. Ensuite, la part de population d'un périmètre administratif appartenant à une zone urbanisée, ainsi que la densité de population, peuvent également être prises en compte pour délimiter l'aire urbaine, et ainsi ajuster les frontières administratives au périmètre morphologique. Dans les pays nordiques ([Suède](#), [Finlande](#), [Norvège](#), [Danemark](#)), l'unité urbaine correspond strictement à la zone de bâti continu, il n'y a pas de réajustement. De la même façon, dans les États Baltes ([Estonie](#), [Lettonie](#), [Lituanie](#)), la différenciation urbain/rural, basée sur des critères morphologiques (continuité du bâti), a servi à tracer les frontières administratives. Ainsi, les périmètres administratifs et morphologiques correspondent. Dans d'autres pays, la définition des aires urbaines résulte de l'ajustement des zones de bâti continu aux limites des circonscriptions administratives (communes ou maillage infra-communal). En [Irlande](#), au [Royaume-Uni](#) et au [Luxembourg](#), la maille infra-communale (*District Electoral Divisions, enumeration districts* [[Angleterre et Pays de Galles](#)] ou *electoral divisions* [[Ecosse](#)] et localités, respectivement) est utilisée

pour délimiter les unités urbaines. Ainsi, une commune peut appartenir partiellement à une unité urbaine. Dans d'autres pays ([France](#), [Grèce](#), [Autriche](#)), la commune est l'unité de base des unités urbaines.

En ce qui concerne la continuité du bâti, le seuil de distance maximum entre deux bâtiments varie de 50 m ([Angleterre](#), [Pays de Galles et Ecosse](#), [Norvège](#)) à 250 m ([Belgique](#)). La plupart des pays ([France](#), [Danemark](#), [Suède](#), [Finlande](#), [Irlande](#) et [Grèce](#)) utilisent le seuil de 200 m maximum entre les bâtiments, qui est le seuil recommandé par les Nations-Unies (Le Gléau et al., 1996). Généralement, les espaces non constructibles sont exclus. Cependant, les usages des sols pris en compte dans la zone urbaine morphologique ne sont pas forcément les mêmes à travers les pays européens. La [France](#) exclut les zones à usage public, commercial et industriel, alors que l'[Irlande](#), la [Belgique](#) et les [pays nordiques](#) les incluent. Par conséquent, les zones urbaines en [France](#) peuvent apparaître plus fragmentées et moins étendues.

A la continuité du bâti est souvent associé un seuil démographique variant de 150 habitants ([Belgique](#)) à 10 000 habitants ([Autriche](#) et [Grèce](#)). Le [Danemark](#), la [Suède](#), la [Norvège](#) et la [Finlande](#) utilisent le seuil de 200 habitants. L'[Angleterre](#) et le [Pays de Galles](#) se basent sur un seuil de 1 000 habitants, alors que l'[Ecosse](#) utilise le seuil de 3 000 habitants pour définir ses *urban settlements*. La [France](#) se base sur le seuil de 2 000 habitants. L'[Irlande](#), elle, utilise le critère du nombre de logements occupés (seuil fixé à 50).

Certains pays ajoutent des critères de densité de population ou des critères socio-économiques à la définition de la ville. En [Ecosse](#), les *electoral divisions* (division territoriale infra-communale) d'une aire urbaine doivent avoir une population de plus de 1 500 habitants ou une densité de 500 habitants par km<sup>2</sup> ou de 5 habitants par hectare (Denham et White, 1998). Ce même seuil de 500 habitants par km<sup>2</sup> est utilisé par la [Belgique](#) (Decrop, 2002 cité dans ESPON, 2006). L'[Allemagne](#) se base sur un seuil de 150 habitants par km<sup>2</sup> au niveau NUTS 3 (*Kreise*). La [Pologne](#) utilise également le critère de densité de population, mais ne définit pas de seuil. Les [Pays Bas](#) ont aussi une approche basée sur la densité d'adresses au km<sup>2</sup>. Ils définissent cinq degrés d'urbanisation : (1) extrêmement urbanisé s'il y a plus de 2 500 adresses au km<sup>2</sup>, (2) fortement urbanisé avec un nombre d'adresses compris entre 1 500 et 2 500 adresses, (3) modérément urbanisé entre 1 000 et 1 500 adresses, (4) peu urbanisé entre 500 et 1 000 adresses, et (5) pas urbanisé avec moins de 500 adresses. Les deux premières zones sont considérées comme urbaines, la troisième comme intermédiaire et les deux dernières comme rurales.

D'autres pays ajoutent des critères socio-économiques à la définition de la ville : le [Luxembourg](#) prend en considération le poids du secteur agricole. Enfin, la [France](#) se base sur la part de population communale appartenant à une zone urbanisée pour définir si une commune est classée comme urbaine ou non : si 50% de la population de la commune appartient à la zone de bâti continu dont la population totale est supérieure à 2 000 habitants, la commune est définie comme urbaine.

Ces seuils sont généralement fixés au niveau national, mais dans certains pays ils sont décidés au niveau régional ([Espagne](#) et [Italie](#)) ou fédéral ([Allemagne](#)).

### 2.1.3 L'approche fonctionnelle

Une centralité correspond à une zone dans laquelle les activités économiques et sociales sont intégrées. L'approche fonctionnelle se base sur les échanges et les interactions qui existent entre la

zone centre et les territoires périphériques. Ces interactions peuvent prendre la forme de déplacements domicile-travail qui dessinent un marché du travail commun. Cette approche permet de délimiter la zone d'influence de la ville centre. En Europe, l'essentiel des résidents et des activités économiques, emplois et fonctions urbaines, sont encore localisés dans la zone centrale, plus dense. Les indicateurs couramment utilisés sont la taille de la population du centre urbain, la taille de la population active et la densité d'emplois du centre urbain, le marché du travail et les déplacements domicile-travail, la part de l'emploi dans certains secteurs.

L'approche fonctionnelle divise généralement une zone urbaine en trois parties :

- Le centre urbain (*urban core*), le plus souvent défini par la taille de la population ou le nombre d'emplois
- La couronne intérieure (*inner ring*), le plus souvent définie par la part de la population active travaillant dans le centre urbain ou par une concentration de la population et des activités économiques
- La couronne extérieure (*outer ring*), souvent définie de façon moins précise, mais on retrouve l'idée de dépendance à l'agglomération via les déplacements domicile-travail.

La définition de ces trois zones varie selon les pays Européens. Les seuils de taille de la population ou de nombre d'emplois varient dans la définition de centre urbain. Ce dernier doit regrouper plus de 5 000 emplois en France et en Autriche, plus de 10 000 emplois, et plus de 20 000 actifs au Royaume-Uni. Il doit regrouper plus de 10 000 habitants en Suisse et en Autriche. Des critères de densité sont également utilisés : un seuil de 50 habitants par hectare est utilisé en Belgique, et un seuil de 1 235 emplois par km<sup>2</sup> dans les communes adjacentes est pris en compte au Royaume-Uni. D'autres critères sont parfois ajoutés pour définir un centre urbain. En France, celui-ci ne doit appartenir à aucune autre agglomération. En Belgique, trois autres paramètres en lien avec l'habitat sont considérés. En Suisse, le centre urbain doit entretenir un lien fonctionnel avec sa ceinture. En Autriche, les emplois pris en compte pour définir un centre urbain doivent être hors secteur agricole.

De la même façon, la définition de la couronne intérieure est variable. Au Royaume-Uni, 15% de la population active des communes adjacentes doivent travailler dans le centre, et le centre et sa couronne intérieure doivent représenter au minimum 70 000 habitants. En Suisse, la couronne intérieure et son centre comprennent plus de 2 000 emplois et ont un ratio nombre d'emplois sur population active supérieur à 0,85. La Belgique se base sur le critère de continuité du bâti et de la densité de population, sans fixer de seuil. En Autriche, les communes adjacentes au centre urbain et qui envoient plus de 30 % de leur population travailler dans le centre forment la couronne intérieure. Aux Pays-Bas, la définition du centre et de sa couronne intérieure se base sur la continuité du bâti, mais également sur les seuils de 50 000 emplois et de 150 000 usagers potentiels des équipements publics. Ce dernier critère est particulièrement intéressant car il fait référence à l'agglomération comme place centrale, comme place hébergeant des fonctions centrales. De plus, la population doit de préférence dépasser les 100 000 habitants.

Enfin, la couronne extérieure est généralement définie sur des critères de dépendance des communes périphériques à un centre, en termes d'emplois. En France, les communes qui envoient au moins 40% de leur population active travailler dans le centre forment la couronne extérieure. En Suisse, une entité fait partie de la couronne extérieure lorsqu'au moins un sixième de sa population active travaille dans le centre et qu'elle remplit au moins 3 critères d'urbanité sur les cinq proposés (continuité du bâti, densité de population et d'emplois, croissance de la population, nombre maximum

d'actifs agricoles). Au [Royaume-Uni](#), la population active doit travailler dans l'agglomération plus que dans une autre agglomération. En [Belgique](#), on retrouve cette notion de dépendance de la banlieue à son agglomération, ainsi que des critères socio-économiques et démographiques (salaire médian, évolution de population, navettage des étudiants). Les déplacements domicile-travail entre l'agglomération et les communes qui l'entourent, ainsi que les interrelations des marchés des logements, sont pris en compte aux [Pays-Bas](#).

L'approche fonctionnelle par le marché du travail, basé sur les déplacements domicile-travail, est fréquemment utilisée pour définir les aires urbaines, indépendamment du découpage fonctionnel en trois zones. En [Norvège](#), une fois les centres urbains identifiés, les communes qui envoient 10% de leur population active travailler dans le centre et celles situées dans un rayon de 30 min en temps de déplacement du centre sont intégrées dans l'aire urbaine. En [Suède](#), pour qu'une commune soit qualifiée de centre, moins de 20% de sa population active doit travailler hors de la commune, et moins de 7,5 % de la population travaillant hors de la commune doivent travailler dans une même commune. Le marché du travail est ensuite défini comme la commune centre et les communes depuis lesquelles les déplacements domicile-travail vers la commune centre sont les plus importants. Au [Royaume-Uni](#), la définition du marché du travail varie selon la densité de la zone. Dans les zones à fortes densités, le nombre d'actifs doit être supérieur à 20 000 et 70% de la population active habitant dans la zone doit travailler dans la zone, et inversement. Dans les zones à plus faibles densités, ces seuils sont respectivement fixés à 3 500 actifs et 75% de la population active. En [Belgique](#), le marché du travail comprend les communes dont au moins 15% de la population active réalise des déplacements domicile-travail dans l'agglomération. En [Finlande](#), les marchés du travail sont fixés a priori.

D'autres critères fonctionnels sont parfois utilisés pour définir les aires urbaines. La [Pologne](#) définit 12 aires métropolitaines en fonction du niveau de recettes budgétaires locales, du solde migratoire, et de l'importance de l'activité économique. En [Hongrie](#), une combinaison de critères morphologiques (continuité du bâti, usage du sol intensif, densité de population) et de critères fonctionnels (déplacements domicile-travail, part de la population active dans certains secteurs) permet de définir 4 agglomérations.

D'autres déplacements peuvent être pris en compte dans l'approche fonctionnelle. Par exemple en [France](#), les déplacements des habitants pour accéder aux emplois et aux services (hôpitaux, écoles, commerces, ...) permettent de définir les "bassins de vie".

Certains pays n'ont pas de définition officielle et précise des zones urbaines. C'est le cas de l'[Italie](#), où chaque région délimite ses aires métropolitaines selon le contexte territorial régional.

La notion d'aire urbaine est particulièrement adaptée pour identifier la sphère d'influence des grandes aires urbaines, mais cette approche montre ses limites dans l'analyse des unités urbaines plus petites. En effet, il existe un certain biais à l'approche fonctionnelle. D'une part, certains services (université, aéroports, centres commerciaux, etc.) peuvent être localisés hors du périmètre administratif ou morphologique des villes. D'autre part, les aires urbaines d'influence peuvent se superposer (ex. petite ou moyenne centralité proche d'une grande ville). Ces biais sont particulièrement marqués en ce qui concerne les petites et moyennes centralités (PMC). Pour cette raison, les chercheurs du programme ESPON (2006) préconisent de ne pas utiliser l'approche fonctionnelle "classique" pour identifier les PMC, mais de prendre en compte les fonctions proposées à la fois par la PMC et par son arrière-pays.



## 2.2 Identifications des petites et moyennes centralités

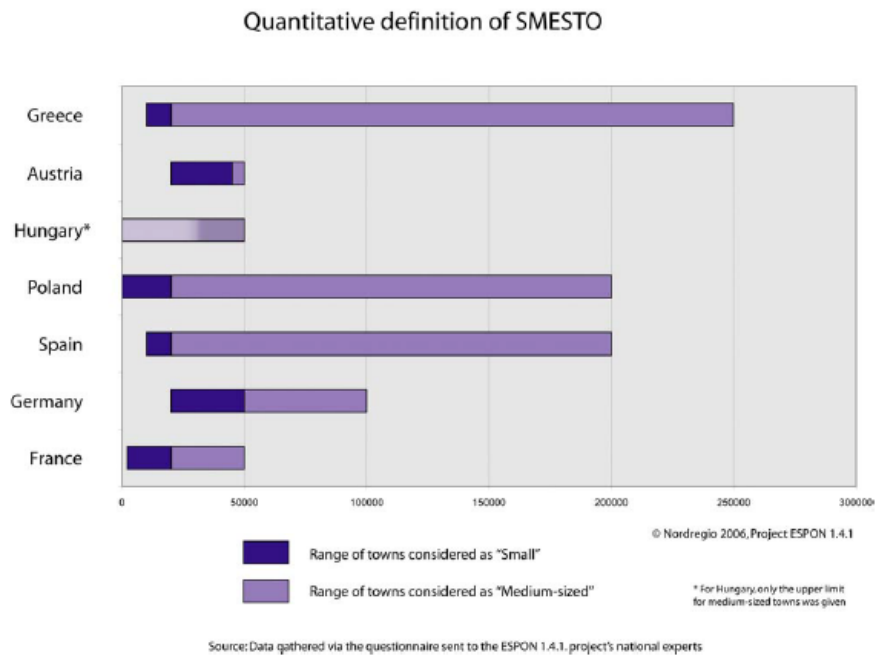
Historiquement, les villes moyennes participent au maillage du territoire national et à la structuration des États. Beaucoup de villes moyennes sont aujourd'hui encore "des chefs-lieux de préfectures ou de départements, d'anciens fiefs, d'anciennes villes d'étape ou villes-marchés riveraines d'une route terrestre ou fluviale d'importance nationale" (Buhnik, 2018).

Il y a peu de définitions des petites et moyennes centralités en Europe, et lorsqu'il y en a, les critères utilisés ne font pas consensus (Santamaria, 2000 ; Tesson, 2011 ; Boutet et al., 2018). Tacitement, une PMC est localisée en dehors d'une aire métropolitaine, d'une grande ville. Souvent, seule la définition des aires urbaines est utilisée, ou une définition "en creux" des aires urbaines (une entité urbaine n'appartenant pas à une agglomération), sans définition supplémentaire pour les PMC. Bell et Jayne (2009) pointent cette limite et proposent de s'intéresser aux spécificités des PMC, en soulignant la difficulté d'une définition commune du fait des hiérarchies urbaines très différentes d'un pays à l'autre.

Pour définir les PMC, sont fréquemment utilisées l'approche morphologique, plus particulièrement la taille de la population, et l'approche fonctionnelle, notamment le concept de centralité. L'approche administrative est parfois utilisée pour distinguer les grandes villes des plus petites. Historiquement, le titre de ville (*town*) était donné en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord aux localités "ayant acquis par chartre le droit de tenir un marché ou une foire à intervalles réguliers" (Buhnik, 2018). Au Japon le titre de ville (*shi* ou *city*) est donné aux localités de plus de 50 000 habitants, mais est parfois attribué à des villes de moindre importance. De la même façon, le titre de petite ville (*machi* ou *towns*) est donné pour les villes ayant une population comprise entre 10 000 et 50 000 habitants mais est parfois attribué à des villes plus petites. Enfin, les villes de moins de 10 000 habitants sont considérés comme des villages (*mura* ou *village*).

Les seuils utilisés dans l'approche morphologique sont là encore très disparates selon les pays (Figure 1). Une grande ville en France (50 000 habitants) est considérée comme une ville moyenne en Pologne et en Espagne. La définition de ces seuils dépend des caractéristiques générales du système urbain national, notamment la taille de l'aire urbaine la plus grande, le nombre de centres secondaires et les distances entre ces centres, mais ne semble pas dépendre pas de la taille de la population totale d'un pays. En effet, la France et l'Allemagne ont des seuils plus restrictifs que la Grèce, bien que cette dernière ait une population totale plus faible. Buhnik (2018) recense d'autres seuils pour les villes moyennes et les villes intermédiaires. En France, en Allemagne et en Espagne, les villes avec une population comprise entre 20 000 et 100 000 habitants sont considérées comme des villes moyennes. Au Royaume-Uni les villes moyennes (*towns*) ont entre 20 000 et 150 000 habitants, aux États-Unis, elles ont entre 75 000 et 300 000 habitants, et au Japon, elles ont entre 10 000 et 200 000 habitants. De la même façon, en France et en Allemagne, les villes avec une population comprise entre 100 000 et 200 000 habitants sont considérées comme des villes intermédiaires. Au Royaume-Uni les villes intermédiaires (*medium/mid-sized cities*) ont entre 150 000 et 300 000 habitants, aux États-Unis, elles ont entre 300 000 et 500 000 habitants, et au Japon, elles ont entre 200 000 et 300 000 habitants. Le Canada distingue une seule sorte de ville moyenne/intermédiaire, avec une population entre 50 000 et 500 000 habitants. Au-delà de l'approche morphologique servant à identifier les villes moyennes/intermédiaires au Canada, Lauder (2010) et Fillion et al. (2004) relèvent des caractéristiques communes à ce type de ville : centres-villes moins denses que les centres des grandes

villes, part modale de la voiture plus importante, moins de pôles d'emplois dans les centres, qualité de vie.



**Figure 1** : Seuils utilisés pour les définitions des petites et moyennes localités en Europe. Source : ESPON, 2006.

De la même façon que pour les centralités en général, l'approche fonctionnelle est également utilisée, adaptée, pour caractériser les PMC comme centres fonctionnels intermédiaires. Une méta-analyse révèle que parmi les 20 références académiques sur les systèmes urbains polycentriques, seules deux études utilisent l'approche morphologique alors que les autres se concentrent sur l'approche fonctionnelle (van Meeteren et al., 2015). Or, une configuration polycentrique et en réseau est d'autant plus pertinente que les villes sont de taille moyenne ou petite. En effet, les PMC sont plus susceptibles de souffrir d'une diversité réduite de fonctions et gagnent à fonctionner en réseau avec des villes proposant des fonctions complémentaires.

L'approche fonctionnelle se base sur le concept de centralité, développé par la théorie des places centrales de Christaller (1933). Appliqué aux PMC, la centralité fait référence non pas uniquement au marché du travail mais également aux services et équipements d'un territoire. Sa définition souligne la place importante des PMC dans la structure fonctionnelle du territoire national, en particulier par rapport à leur arrière-pays. La **centralité** peut se définir de différentes façons : proximité d'une ville ([Ecosse](#)) ou proximité des services ([Allemagne](#)). En [Ecosse](#), une hiérarchie spatiale est établie en fonction de la disponibilité des services (Scottish Executive, 2004). L'[Ecosse](#) urbaine comprend les grandes villes ayant une population de plus de 125 000 habitants, et les autres villes avec une population comprise entre 10 000 et 125 000 habitants. Ensuite, les petites villes ("*small towns*"), dont la population est comprise entre 3 000 et 10 000 habitants, sont divisées en deux catégories : les petites villes accessibles, à moins de 30 min d'une ville de plus de 10 000 habitants, et les petites villes isolées, à plus de 30 min d'une ville de plus de 10 000 habitants. Enfin, l'[Ecosse](#) rurale, comprenant des localités de moins de 3 000 habitants, peut là aussi être qualifiée d'accessible ou d'isolée selon si elle est située

à plus ou moins de 30 minutes d'une ville d'au moins 10 000 habitants. En [Allemagne](#), le classement qualitatif des villes utilise le **concept de centralité** et se base sur la proximité de fonctions essentielles (hôpitaux, universités...) sur le territoire. Sont considérées comme places centrales d'ordre supérieur ou d'ordre intermédiaire les grandes villes moyennes ayant une population comprise entre 50 000 et 100 000 habitants, et les petites villes moyennes de moins de 50 000 habitants. Les petites villes ayant les privilèges d'une ville, par exemple par décret, sont souvent un centre d'ordre inférieur. La définition de centralité se base sur l'inventaire de fonctions prédéfinies, et dépend de chaque Land. Par exemple en [Bavière](#), le critère de centralité distingue les villes moyennes des petites villes en fonction du type de services localisés (ou non) dans la commune.

La centralité peut être abordée d'un point de vue fonctionnel, dans lequel un centre fournit des fonctions à son arrière-pays, mais également d'un point de vue spatial-géographique, dans lequel un centre localisé au milieu d'une région minimise les distances aux consommateurs. Ainsi, la stratégie spatiale en [Irlande](#) précise que le niveau de fonctions attribué à un centre urbain dépend de sa localisation sur le territoire. Certaines petites villes fournissent des niveaux de service proportionnellement élevé par rapport à la taille de leur population, ce qui s'explique par la taille importante de leur zone de desserte (DELG, 2000). Cette importance fonctionnelle est souvent renforcée par des responsabilités administratives. D'autres petites villes se développant à proximité de plus grandes villes hébergent des niveaux de services proportionnellement faibles par rapport à la taille de leur population. Selon la Nationale Spatial Strategy of [Ireland](#) (NSS), une fonction "*[is] a specific activity or service provided in an urban centre, serving the resident population and the population of the centre's hinterland*" (DELG, 2000). Un indice de qualité de fourniture de service est calculé pour chaque fonction, ainsi qu'un indice agrégé ("*functional index*"), faisant la moyenne des indices de toutes les fonctions, qui sert à décrire l'importance fonctionnelle des centres urbains. En comparant le classement des villes en fonction de leur index et en fonction de leur population, on peut savoir si un centre a plus ou moins de fonctions que présupposé.

La [Norvège](#) utilise un mix entre les approches morphologique et fonctionnelle pour classer les communes selon leur degré de centralité. Les communes de centralité 3 sont les villes de plus de 50 000 habitants et les communes à moins de 75 minutes de ces villes (90 minutes pour Oslo). Les communes de centralité 2 sont les villes avec une population comprise entre 15 000 et 50 000 habitants et les communes à moins de 60 minutes de ces villes. Les communes de centralité 1 sont les villes entre 5 000 et 15 000 habitants et les communes à moins de 45 minutes de ces villes. Les communes de centralité 0 sont les communes qui ne remplissent aucun des critères susmentionnés.

Le projet ESPON (2006) propose de s'intéresser également à **l'influence territoriale (rayonnement)** des PMC. Deux villes ayant la même taille et le même degré de centralité peuvent avoir une influence territoriale d'ampleur différente, en fonction de leur situation géographique. Ainsi, une petite ville proche d'une grande ville n'aura pas la même influence territoriale qu'une ville isolée. De même, le rayonnement peut dépendre du degré de spécialisation : une petite ville hébergeant une activité spécialisée (industrie, activités de recherche, événement culturel) peut rayonner à l'échelle nationale voire internationale. La structure urbaine est très disparate selon les pays et joue par conséquent sur l'influence des villes. Aux [États-Unis](#) et au [Canada](#), le semis urbain est extensif. L'influence d'une ville moyenne varie plus qu'en Europe, avec des villes isolées ayant une très large

aire d'influence (ex. Billings et Fargo), et des villes proches de métropoles qui se confondent dans le réseau urbain (ex. Rochester et Modesto) (Buhnik, 2018).

En [Pologne](#), les PMC sont identifiées à l'aide de critères qualitatifs. Les PMC sont vues comme pouvant favoriser une structuration plus équilibrée du territoire au niveau national. En [Italie](#), chaque région a sa propre approche et sa propre stratégie.

## 2.3 Les politiques publiques dans les centralités petites et moyennes en Europe

### 2.3.1 Quels enjeux pour les centralités petites et moyennes en Europe ?

Les PMC sont vues d'un côté comme immatures, moins développées ou en déclin, et requérant la mise en place de politiques publiques adaptées. D'un autre côté, elles sont idéalisées et vues comme une forme urbaine plus durable (Capello et al., 1999 ; ESPON, 2006) et étant, ou devenant, des zones d'attraction en raison d'un cadre de vie agréable (Powe et Hart). Dans la littérature internationale est discuté le rôle protecteur de la proximité ou de la distance d'une PMC avec une agglomération. Certains travaux soulignent le rôle de centralité que peuvent jouer par rapport à leur hinterland les PMC isolées, tant en s'affranchissant des effets négatifs d'agglomération du fait de la proximité d'une grande ville (Meijers et Burger, 2017). D'autres travaux montrent à l'inverse que la proximité d'une agglomération permet aux PMC de bénéficier des effets d'agglomération, et a des effets positifs sur la croissance démographique et économique des villes moyennes (Polese et Shearmur, 2006).

Le contexte territorial constitue un paramètre central de la définition des PMC. Le projet de recherche ESPON (2006) identifie trois idéal-types de PMC, en fonction de leur contexte territorial. Les enjeux associés varient selon le type de PMC et donc selon le contexte territorial.

1. Les PMC localisées dans ou à proximité d'une grande agglomération. Il s'agit généralement de villes périurbaines de type "villes nouvelles". Ces villes ont peu d'autonomie car elles sont spatialement et fonctionnellement liées à une grande agglomération située à proximité. Leur enjeu principal consiste à préserver ou créer une identité propre, une appartenance et une cohérence fonctionnelle.
2. Les PMC formant un réseau et non dominées par une grande agglomération. Les PMC disposent d'un marché du travail de petite taille et il est difficile pour elles de proposer des emplois diversifiés dans plusieurs secteurs spécialisés et compétitifs. Par conséquent, un des enjeux principaux des PMC est la spécialisation et la mise en réseau avec des PMC ayant d'autres spécialisations. Cette structure polycentrique de PMC, comme à [Chypre](#), permettrait de réduire le risque de vulnérabilité. En effet, une spécialisation implique un risque de vulnérabilité face à la variation des prix de marché du secteur ou au cycle des produits. "Les petites villes semblent avoir beaucoup plus de mal à adapter leurs économies et leurs marchés de l'emploi dans les contextes de crise." (Buhnik, 2018). La crise a accentué le déclin de villes déjà en perte de vitesse, comme Détroit et Saint Etienne.
3. Les PMC comme pôles isolés dans les zones rurales. Ces villes sont vues comme "sous-pôles" dans le développement économique rural (Courtney et Errington, 2003) ou comme centres de service dans l'économie rurale. Il peut alors s'agir de centres de services administratifs et publics, qui dépendent des politiques sociales du pays. Ces villes peuvent être soutenues à ce titre, le programme finlandais OSKE en est une illustration. Les PMC localisées dans des zones inhabitées sont des cas particuliers, comme par exemple les ports de pêche le long des côtes [Écossaises](#) ou [Norvégiennes](#), et les villes minières en [Suède](#).

L'enjeu principal pour les PMC, et de loin le plus documenté, est celui de la dévitalisation, de la déprise urbaine (voir Buhnik, 2018). Le phénomène des villes en déclin, ou *shrinking cities*, est d'autant plus marqué dans les PMC, et en particulier dans les PMC industrielles. Pour résumer, un cercle vicieux peut s'établir suite à la fermeture de commerces ou d'industries. Ces fermetures engendrent du chômage, ce qui incite les actifs, notamment les plus diplômés, à partir. Ces départs entraînent une dépopulation et un vieillissement de la population, les actifs avec enfants étant partis. Les entreprises restantes ont peu d'opportunités de recruter du personnel adapté et qualifié et peuvent à leur tour partir. Ce processus impacte négativement les tissus de commerces et services. Dans les villes **nord-américaines**, le processus d'étalement urbain (dépendance automobile et maisons individuelles) a renforcé la déprise des centres déjà touchés par la désindustrialisation. "Les pays du Nord précocement industrialisés (**France, Royaume-Uni, Allemagne, Japon, Espagne, États-Unis, Canada**) sont particulièrement touchés par les processus de désindustrialisation et de tertiarisation", à partir des années 1970 (Fol et al., 2010 ; Pallagst et al., 2013 cités dans Buhnik, 2018). Au **Japon**, le déclin de la population et l'hyperpolarisation (hyper accumulation d'habitants et d'emplois) de Tokyo, la capitale, renforce le déclin des villes et régions en marge des grandes villes du littoral pacifique.

La dévitalisation commerciale touche principalement les PMC. Dans tous les pays étudiés par Buhnik (2018), il y a une diminution du nombre d'établissements : petits commerces et surtout commerces de bouche spécialisés (primeurs, boucheries, poissonneries, fromageries). En **France**, 90% des villes moyennes voient leur taux de vacance commerciale augmenter. Au **Royaume-Uni**, le taux de vacance est d'environ 15% et 15 000 enseignes ont disparu des centres-villes entre 2000 et 2009 (Portas, 2011). Aux **États-Unis**, Katz et Frey (2017) constatent également que les centres des PMC se sont dévitalisés. Les villes moyennes attractives (par exemple les villes touristiques comme Saint-Raphaël en **France**, ou les "villes sous le château" au **Japon**) sont également touchées, mais plus dans les rues péricentrales que centrales). Au **Japon**, le taux de vacance des rues commerçantes couvertes (*shotengai*) est nettement plus élevé dans les villes de moins de 200 000 habitants qui ne sont pas capitales régionales que dans les grandes villes (20% et 9% respectivement) (Tsuji, 2013).

### **2.3.2 Quelles politiques publiques mises en place dans les centralités petites et moyennes en Europe (et dans les pays de l'OCDE) ?**

La diversité des approches mises en place en Europe et dans les pays de l'OCDE pour favoriser le développement des PMC reflète la diversité des contextes, en termes d'organisation de l'action publique (avec des niveaux de décentralisation très divers), de niveau de dévitalisation des PMC, etc.

Un rapport auprès de la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC) distingue 4 principales approches, non mutuellement exclusives, mises en place dans les pays de l'OCDE afin de revitaliser les PMC (CDC, 2019) : (1) recentrer le développement rural autour des petites centralités; (2) tirer parti des aménités locales; (3) renforcer la participation des parties-prenantes locales et (4) intégrer les PMC dans des réseaux multipolaires pour garantir un équilibre entre concurrence et complémentarité.

Comme le soulignent Bell et Jayne (2009), en particulier, les PMC ont été largement ignorées par le milieu académique, et les développements proposés dans le cas des grandes villes s'appliquent difficilement à leur cas. En raison d'un prix du foncier plus faible, d'un habitat dispersé et peu dense, de leur dépendance à quelques industries et des petits commerces, les efforts de revitalisation se sont

avérés en général coûteux et peu performants et n'ont pas vraiment intéressé les chercheurs (Bunting et al., 2007, Bias et al, 2015). Kaufman et Meili (2018) soulignent qu'il existe très peu de travaux discutant de l'impact des politiques publiques mises en place spécifiquement dans les PMC (Kaufmann et Arnold, 2018; Lorentzen, 2012).

Dans cette section nous proposons une synthèse d'approches appliquées dans les pays européens et de l'OCDE en faveur des PMC. Ces approches sont caractérisées par des niveaux d'intégration public/privé différent, la mobilisation de plus ou moins de secteurs dans une approche commune, et un focus plus ou moins fort sur les PMC dans le développement rural.

### **Approches multisectorielles du développement des PMC - dialogue national/local**

La province de [Québec](#) s'est dotée dès 2001 d'une Politique Nationale de la Ruralité, distincte des politiques agricole et économique, basée sur une approche territoriale et multisectorielle. Cette politique s'appuie sur le Comité des partenaires de la ruralité, espace de concertation accompagnant le suivi des PNR (2000-2007, 2007-2014 puis 2014-2024). Cette politique vise à une autonomisation croissante des échelles administratives locales et supra-locales, en particulier les municipalités régionales de comtés (MRC). Le développement local passe par la définition de "pactes ruraux" entre l'échelon provincial et les MRC afin de promouvoir des actions de revitalisation des centres ruraux. Pour la période 2007-2014, les pactes ruraux représentent un budget de 213 millions de dollars versés à 91 MRC. Dans certaines MRC, des laboratoires ruraux, permettant d'expérimenter des projets de développement innovants, sont aussi dotés d'une enveloppe de 15,5 millions de dollars, entre 2007 et 2014. 33 laboratoires ruraux ont été financés, dans des domaines variés (santé, agriculture, éducation, énergie, etc.) : "H2O des Collines : modèle de gouvernance participative de la ressource eau", "Mon rêve, mon village", "Conciliation famille-travail, travail atypique et milieu de vie rural", "Le PERO, pôle d'excellence de formation en récréotourisme dans l'Outaouais Nouvelle foresterie", etc. Face au constat que de nombreuses municipalités dites "dévitalisées" ont des indices de développement faibles, un "Plan d'action gouvernemental à l'intention des municipalités dévitalisées" est lancé en 2008, élaboré avec un groupe de travail spécifique sur les municipalités dévitalisées, avec des mesures spécifiques (les contrats de diversification, dotés de 100 000 dollars par an pendant 3 ans, pour financer des études et des projets visant la relance économique des territoires) et un appui aux mesures existantes (pactes locaux). Les principes directeurs de ce plan d'action sont que les communautés dévitalisées disposent de capacités en interne de revitalisation, qu'il faut développer une économie de proximité en replaçant les acteurs locaux au centre des projets, et qu'une approche multisectorielle est nécessaire.

Les "**market towns**" (ou country towns) ont traditionnellement joué un rôle important dans la fourniture de services et d'emplois dans les zones rurales en [Angleterre](#) (où elles sont généralement définies comme ayant une population entre 2 000 et 30 000 habitants). Powe et Hart (2008) estiment que le rôle des market towns s'est développé depuis le début des années 2000, attirant des urbains en quête d'un cadre de vie agréable à distance de commuting de leur lieu de travail dans les plus grandes métropoles. Cependant, le déclin de l'agriculture et de l'industrie, la centralisation des services de santé et d'éducation et le développement des grands centres commerciaux périphériques affectent le dynamisme de ces centralités. Elles ont ainsi gagné de l'importance dans les politiques publiques, telles que la Market Town Initiative (MTI), un programme de développement fondé sur des partenariats,



organisé au niveau régional, coordonné au niveau national mais dirigé localement, actif entre 2001 et 2006, qui avait pour objectif de « *créer de nouvelles possibilités d'emplois, de nouveaux lieux de travail, des rues commerçantes réhabilitées, des aménagements et des transports améliorés, ainsi que des aides pour répondre aux besoins de la population* ». Doté d'un budget de 32 millions de £, plus 5 millions de £ à destination de la Countryside Agency, le programme avait comme premier objectif d'amener les villes marchés sélectionnées à effectuer un "bilan de santé". Ce dernier avait vocation à identifier les atouts et faiblesses des villes dans les domaines de l'économie, de l'environnement, de la vie sociale et des transports, afin de les aider à mettre en place un plan d'action, deuxième étape du projet (Nail, 2008). Au total, près de 240 market towns ont été sélectionnées dans le programme. Une évaluation de l'impact de la MTI dans la région des West Midlands fait état de retombées économiques importantes, en termes d'emplois créés, de commerces assistés, de friches industrielles reconverties, de tourisme, avec un retour sur investissement estimé à 2,9 pour 1 entre 2002 et 2009 sur l'ensemble des 34 villes-marchés concernées.

**Finlande** : programme cluster "Centres of Expertise Programme" (OSKE) vise à créer un réseau de centres dynamiques et à haut niveau de savoir-faire (centres spécialisés). Les villes et les aires urbaines sont vues comme moteur pour le développement régional et l'économie nationale. Financement 2007-2013 par le ministère de l'économie finlandais.

#### **Innovations économiques, locales**

La stratégie dite "un village un produit" (One Village One Product, OVOP) a été mise en place au **Japon**, dans la préfecture d'Oita, en 1979, avec pour objectif de revitaliser les PMC au travers de la vente d'un produit local. Cette initiative, sans réel cadre réglementaire, intervient dans le but de contrer les effets néfastes des Plans de développement national global de 1962 et 1969, qui avaient abouti à une redistribution spatiale des industries, provoquant de fortes disparités territoriales. Le principe de l'OVOP est de développer les capacités locales autour de la production et la commercialisation d'un produit, reflétant la culture locale, afin d'endiguer l'exode rurale, de renforcer l'économie locale et de réduire la dépendance au soutien public. Depuis, ce "mouvement" s'est exporté dans d'autres pays tels que le Malawi, la Thaïlande, le Népal, le Guatemala, etc.

Aux **États-Unis** et au **Canada**, face au déclin des centres-villes des petites et moyennes villes, et à l'opposition grandissante des habitants de ces villes pour un investissement des fonds publics municipaux en faveur de la revitalisation des centres-villes, on a assisté dès les années 1970 à l'émergence d'initiatives privées. Les commerçants et les propriétaires fonciers du centre-ville se sont regroupés pour créer des associations marchandes ou "Business Improvement Districts" - que l'on retrouve sous diverses appellations (Main Street Program aux États-Unis, Business Improvement Areas (BIA) au Canada). Elles ont pour objectif commun de revitaliser les centres-villes via la collecte d'une taxe sur les commerces et les propriétés, afin de financer des initiatives collectives en vue d'attirer de l'activité sur la zone (Lewis, 2010). Ces associations marchandes ne sont pas spécifiques aux PMC. La première canadienne fut établie par exemple dans les années 1970 dans un quartier de Toronto. Cependant, elles se sont par la suite beaucoup développées dans les PMC (d'après Jamal (2018) 44% des BIA dans l'Ontario sont situées dans des PMC).

### **Land use planning à plusieurs niveaux**

Des politiques d'aménagement du territoire sont mises en place à plusieurs niveaux dans les pays de l'OCDE, et visent à enrayer la dévitalisation commerciale des PMC. Plusieurs dimensions de la décroissance urbaine sont traitées. Ces politiques peuvent conduire à renforcer la concurrence entre les PMC pour bénéficier des ressources publiques.

Aux [Pays-Bas](#), le commerce de détail fait partie des secteurs prioritaires (*Topsectoren*) et est soutenu par les pouvoirs publics depuis mars 2015 à travers le *Retail Agenda*. Cette politique à l'initiative du ministère des affaires économiques se décline en 20 mesures. L'adaptation du commerce de détail au numérique (notamment développement de plateformes de e-commerce et formation des commerçants) est un axe majeur, tout comme l'adaptation des espaces de vente, qui sont incités à se transformer en espaces polyvalents regroupant des commerces et des restaurants ou des salles de spectacle. Le *Retail Agenda* vise à adapter les commerces aux nouveaux modes de consommation. Pour cela, la politique permet de diminuer les charges et d'assouplir les règles dans les zones commerçantes, d'élargir les compétences des commerçants, de diversifier l'offre et également de retirer des surfaces commerciales du marché.

En [Allemagne](#), plusieurs programmes coexistent, avec un co-financement entre l'Etat (Bund,  $\frac{1}{3}$ ) et les régions et communes (Länder+Gemeinden,  $\frac{2}{3}$ ). Ces programmes "autorisent les villes à dessiner les périmètres éligibles à des programmes de rénovation" (Buhnik, 2018). L'Etat fédéral et les Länder valident ensuite. De plus, en [Allemagne](#), la politique forte de protection des commerces des cœurs de ville permet de protéger les PMC de la dévitalisation économique. Les projets d'implantation de commerces de produits de consommation courante, par exemple, ne sont autorisés que dans les zones commerciales centrales.

Le premier programme, *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren* (centres-villes et de quartiers actifs), a été mis en place en 2008 et comprend plusieurs volets, dont le volet "commerces et services" qui vise à entretenir les rues et les bâtiments historiques en lien avec la réutilisation de locaux commerciaux vacants (Heinrich, 2013 ; Eckhart, 2017). En 2015, 110 milliards ont été mobilisés. Le nombre de communes concernées et le montant des financements varie selon les Länder, de plus de 120 communes concernées en Bavière, à moins de 10 communes concernées dans la Sarre. Plus précisément, seul un périmètre d'une commune, voire une seule rue, est généralement concerné, pour une ou plusieurs années. Par exemple, dans la ville de Emden (50 000 habitants) en Basse Saxe, 21 ha de centre-ville ont été soutenus par l'Etat de 2008 à 2019 à hauteur de 1,79 millions d'euros au total. Les mesures comprennent la restructuration de certaines rues (Brückstrasse, Faldernstrasse), la remise en état d'autres rues (Daalerstrasse, Osterstrasse), la revalorisation du nouveau marché de produits de proximité et d'emplacements publicitaires gratuits pour communiquer dessus. De même, seule la rue de la gare de la ville de Kippenheim (5 000 habitants) a été soutenue par l'Etat en 2012 à hauteur de 300 000 euros. Les PMC sont concernées par ce programme, mais également les grandes villes : on trouve des quartiers et des rues soutenues dans les grandes villes allemandes (Berlin, etc.).

Le second programme, *Stadtumbau* (restructuration urbaine) a été mis en place en 2002 à l'Est (*Stadtumbau Ost*) et en 2004 à l'Ouest (*Stadtumbau West*). Il vise à créer de la rareté et à revaloriser le marché immobilier en détruisant des logements. Plus de 1 000 villes ont été concernées par ce programme depuis sa mise en place, et environ 50% de la population allemande est couverte. A l'Est, 350 000 logements ont été détruits dans 270 villes. Les PMC sont particulièrement concernées : par



exemple Halle, Chemnitz et Magdeburg ont perdu respectivement 25%, 17% et 21% de leur population entre 1990 et 2005, et ont des taux de vacance supérieurs à 15%. Localement, cela a permis de renforcer la participation et la coopération entre parties prenantes, notamment entre les municipalités et les bailleurs publics et privés. Par exemple, la vieille ville de Güstrow (30 000 habitants) a bénéficié de ce programme à partir de 2002. En 2000, 43% des logements de la vieille ville étaient vacants et le nombre d'habitants avait fortement diminué. Les mesures mises en place visaient à renforcer le commerce de proximité et la fonction habitat de la vieille ville, par exemple par la revalorisation des bâtiments et des espaces publics ou la construction de logements seniors. En 2015, le taux de vacance de la ville était tombé aux alentours de 15%, bien qu'encore supérieur à la moyenne (6,7%), et la population de la vieille ville a augmenté de 25% entre 2008 et 2015.

Le troisième programme, *Soziale Stadt* (ville sociale), a été mis en place en 1999 pour revaloriser les infrastructures et la qualité des logements, tout en visant l'intégration sociale des populations. En 2017, plus de 500 villes et communes ont été concernées par ce programme. L'Etat, qui participe à hauteur d'un tiers du montant total, a financé ce programme à hauteur de 150 millions d'euros en 2015 et 190 millions d'euros en 2017. Ce programme concerne à 78% les grandes et moyennes villes, et à 22% les petites villes et les communes rurales.

Le programme *Kleinere Städte und Gemeinden* (petites villes et communes), mis en place en 2010, concerne plus particulièrement les PMC. L'objectif de ce programme est de renforcer la centralité des petites villes et communes, en les transformant en points d'ancrage pour les services d'intérêt général. Le renforcement de la coopération entre acteurs locaux est également un point central du programme. En 2018, l'Etat a soutenu ce programme à hauteur de 70 millions d'euros. Par exemple, le groupe de travail Bachtal regroupe trois communes rurales, Bachhagel, Syrgenstein et Zöschingen, pour un total de 6 800 habitants. Ces communes relativement éloignées des villes (45 km de Ulm) voient leur population diminuer légèrement (-1% en 2011) et devenir vieillissante (environ 20% a plus de 65 ans). Les mesures phares comprennent la construction d'un site internet intercommunal, la mise en place d'une offre de conseil sur le potentiel en logement, la restructuration de bâtiments existants pour l'adapter à différents groupes de population et la restructuration de la salle commune en maison de la culture.

Au [Japon](#), une politique de recentralisation urbaine est mise en place. La ville compacte constitue un objectif central au Japon. Les deux tiers des municipalités japonaises ont vu leur population diminuer de plus de 5% entre 2010 et 2015. Les distances à parcourir s'allongent à mesure que les commerces ferment et "perforent" le tissu urbain, les habitants et les ressources sont plus dispersés. Pour cette raison, la plupart de ces municipalités souhaitent réorganiser leurs plans d'urbanisme pour aller vers une ville plus compacte. Des "noyaux urbains" sont désignés sur ordonnance municipale, et les zones de concentration d'équipements publics et de logements adaptés à la population vieillissante sont sélectionnés dans des zones bien desservies. Ces zones font alors l'objet d'investissements publics (Etat et collectivités) et d'incitations aux investissements privés (exonérations fiscales, etc.). Par exemple, la ville de Toyama (420 000 habitations) a donné des avantages (loyers préférentiels, coupons d'entrée à prix réduit dans des lieux de loisir, réduction dans les transports en commun) aux habitants des quartiers pavillonnaires périurbains en déclin pour qu'ils se relocalisent dans le centre-ville (Buhnik, 2017 ; Buhnik, 2018).

**En Ontario, au Canada** : Le Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe (Growth Plan), datant de 2006, avait pour objectif principal de contrer des décennies d'étalement urbain en favorisant la densification et le développement de transports publics dans le Greater Toronto, mais aussi au-delà, dans les petites et moyennes villes en dehors de l'agglomération. Pour ce faire, l'accent était mis sur une modification des pratiques d'aménagement vers la promotion de zones à usages mixtes, et une redirection des fonds publics et privés vers leurs zones denses, les centres-villes (Jamal, 2018). Ceci est passé par une régionalisation de la politique d'aménagement, prérogative des municipalités jusque-là. 25 "Urban Growth Centres" (centres urbains historiques ou centres émergents dans le périurbain) ont été identifiés, avec des objectifs chiffrés à atteindre en termes d'augmentation de densité de population et d'emploi d'ici à 2041 (pour Kitchener, par exemple, 200 emplois et habitants par hectare; Guelph, 150 emplois et habitants par hectare). Ce changement de paradigme sur la planification locale, devant répondre à des objectifs provinciaux, a eu des impacts positifs sur les petites et moyennes villes visées, en redirigeant le focus sur la densification et la mixité des usages, en redirigeant les fonds publics sur l'attractivité économique des centres-villes.

#### **Politique de développement rural sans réel focus sur les villes moyennes**

**Allemagne** : Gouvernement fédéral et Länders coopèrent sur des tâches communes. Concernant le développement économique dans les régions rurales, la GRW (Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' - tâche commune pour l'amélioration de la structure économique régionale) vient en appui aux entreprises des zones structurellement défavorisées et finance des projets d'infrastructures, en particulier.

Regionen Aktiv est une forme de coopération volontaire, moins stricte que la tâche commune GWR, sur le développement rural à travers les activités économiques et la protection de l'environnement. Cette intervention, proche de l'approche LEADER, concerne la revitalisation rurale sans véritable focus sur les petites et moyennes centralités.

### **3 Références bibliographiques**

#### **3.1 Bibliographie générale**

- Anas, A., Arnott, R., & Small, K. A. (1998). Urban Spatial Structure. *Journal of Economic Literature*, 36(3), 1426–1464. <https://doi.org/10.1257/jep.6.3.79>
- Arribas-Bel, D., & Sanz-Gracia, F. (2014). The validity of the monocentric city model in a polycentric age: US metropolitan areas in 1990, 2000 and 2010. *Urban Geography*, 35(7), 980–997. <https://doi.org/10.1080/02723638.2014.940693>
- Barczak, A., & Hilal, M. (2016). L'accès aux commerces et services dans les territoires de vie du quotidien. In S. Blancard, C. Détang-Dessendre, & N. Renahy (Eds.), *Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français* (pp. 99–115). Editions Quae. Retrieved from <http://www.quae.com/fr/r4931-campagnes-contemporaines.html>
- Barczak, A., & Hilal, M. (2017). Quelle évolution de la présence des services publics en France ? In T. Courcelle, Y. Fijalkow, & F. Taulelle (Eds.), *Services publics et territoires : adaptations, innovations et réactions* (pp. 31–66). Rennes: Presses Universitaires de Rennes. Retrieved from <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01558025/>
- Beaucire, F., Chalonge, L., & Desjardins, X. (2016). Villes moyennes : un déclin en trompe l'oeil ? *Urbanisme*, 403.
- Berroir, S., Cattan, N., Dobruszkes, F., Guérois, M., Paulus, F., & Vacchiani-Marcuzzo, C. (2017). Les systèmes

- urbains français : une approche relationnelle. *Cybergeo*, 2017, 3–22. <https://doi.org/10.4000/cybergeo.27945>
- Berry, B. J. L., & Pred, A. (1961). *Central Place Studies. A Bibliography of Theory and Applications. Regional Science Research Institute Bibliographic Series* (Vol. 1).
- Brunet, R., Ferras, R., & Théry, H. (1993). Les Mots de la Géographie, Dictionnaire critique, Paris, France, RECLUS--La Documentation Française, Col. *Dynamique Du Territoire*.
- Brutel, C. (2011). Un maillage du territoire français. 12 aires métropolitaines, 29 grandes aires urbaines. *Insee Première*, (1333), 1–4.
- Cantillon, R. (1953). Essai sur la nature du commerce en général. *Revue Économique*, 4(5), 771. <https://doi.org/10.2307/3497121>
- Cavaillès, J., Gaigné, C., Tabuchi, T., & Thisse, J. F. (2007). Trade and the structure of cities. *Journal of Urban Economics*, 62(3), 383–404. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2006.12.002>
- Cavaillès, J., & Hilal, M. (2019). Des “villes moyennes” tirent leur épingle du jeu de la métropolisation. *[Soumission En Cours]*, 1–6.
- Cavaillès, J., & Thisse, J.-F. (2013). Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ? In E. Laurent (Ed.), *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques* (pp. 364–380). Paris: Ministère de l'égalité des territoires et du logement.
- Christaller, W. (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*. University Microfilms.
- Christaller, W. (2005). Les lieux centraux en Allemagne du Sud. Une recherche économique-géographique sur la régularité de la diffusion et du développement de l'habitat urbain (1933) [Traduction : Mandana Covindassamy et Geraldine Djament]. *Cybergeo*, 2005(1933). <https://doi.org/10.4000/cybergeo.3198>
- Claval, P. (2001). Épistémologie de la géographie. Comprendre le monde tel que les hommes le vivent à travers les paysages, les patrimoines et la confrontation des cultures. *Paris: Nathan*.
- Craig, S. G., & Ng, P. T. (2001). Using quantile smoothing splines to identify employment subcenters in a multicentric urban area. *Journal of Urban Economics*, 49(1), 100–120. <https://doi.org/10.1006/juec.2000.2186>
- Delavelle, S., Chambet-Rosset, M.-C., Bessy-Pietri, P., Charlot, S., Darriau, V., Firlej, A., ... Vidalenc, J. (2001). Inventaire communal 1998. *Insee Synthèse*, 52, 167. Retrieved from <http://www.epsilon.insee.fr:80/jspui/handle/1/15808>
- Direction générale des Collectivités locales. (2018). DGF des communes. Retrieved February 18, 2019, from <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/dgf-des-communes>
- Floch, J., & Morel, B. (2011). Panorama des villes moyennes. *Direction de La Diffusion et de l'Action Régionale - Document de Travail (INSEE)*, (H2011/01), 1–33.
- Giuliano, G., & Small, K. A. (1991). Subcenters in the Los Angeles region. *Regional Science and Urban Economics*, 21(2), 163–182. [https://doi.org/10.1016/0166-0462\(91\)90032-I](https://doi.org/10.1016/0166-0462(91)90032-I)
- Grand Est agences d'urbanisme. (2018). *Armature urbaine régionale Bassins et centres de fonctionnement urbain*.
- Grelier, J., & Monchatre, V. (2017). *Identification d'une armature urbaine en Nouvelle-Aquitaine. Contexte, méthode*.
- Guillain, R., Le Gallo, J., & Boiteux-Orain, C. (2006). Changes in spatial and sectoral patterns of employment in Ile-de-France, 1978-97. *Urban Studies*, 43(11), 2075–2098. <https://doi.org/10.1080/00420980600945203>
- Hilal, M., & Schmitt, B. (1997). Les espaces ruraux : une nouvelle définition d'après les relations villes-campagnes. *INRA Sciences Sociales*, (5), 1–4.
- Jousseau, V., & Talandier, M. (2016). Bourgs-centres et petites villes en France. *Territoire En Mouvement*, (32), 0–20. <https://doi.org/10.4000/tem.3887>
- Julien, P., Gaudey, M., Ambiaud, E., Bessy, P., Blanc, M., Courson, J.-P., ... Vallès, V. (2003). *Structuration de l'espace rural: une approche par les bassins de vie*. Paris. Retrieved from [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/bassins\\_vie/rapport.htm](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/bassins_vie/rapport.htm)
- Kayser, B. (1972). Les petites villes françaises. *Revue de Géographie Alpine*, 60(60), 269–284.
- Krehl, A. (2018). Urban subcenters in German city regions: Identification, understanding, comparison. *Papers in Regional Science*, 97, S79–S104. <https://doi.org/10.1111/pirs.12235>
- Krehl, A., & Siedentop, S. (2019). Towards a typology of urban centers and subcenters—evidence from German city regions. *Urban Geography*, 00(1), 58–82.

- <https://doi.org/10.1080/02723638.2018.1500245>
- Laborie, J. P. (1979). *Les petites villes*. Editions du CNRS.
- Le Jeannic, T. (1996). Une nouvelle approche territoriale de la ville. *Economie et Statistique*, 294(294–295), 25–45. <https://doi.org/10.3406/estat.1996.6080>
- Lévy, J., & Lussault, M. (2003). Capital spatial. *Dictionnaire de La Géographie et de l'espace Des Sociétés. Paris: Belin*, 124–126.
- McMillen, D. P. (2001). Nonparametric employment subscenter identification. *Journal of Urban Economics*, 50(3), 448–473. <https://doi.org/10.1006/juec.2001.2228>
- Piatier, A. (1956). Les attractions commerciales des villes, une nouvelle méthode de mesure. *Revue Juridique et Économique Du Sud-Ouest*, (4), 575–602.
- Pumain, D., Paquot, T., & Kleinschmager, R. (2006). *Dictionnaire La ville et l'urbain*. Anthropos-Economica.
- Pumain, D., & Saint-Julien, T. (1976). Fonctions et hiérarchies des villes françaises: Etude du contenu des classifications réalisées en France entre 1960 et 1974. In *Annales de géographie* (pp. 385–440).
- Pumain, D., & Saint-Julien, T. (1995). *Atlas de France: L'espace des villes*. (R. Brunet & F. Auriac, Eds.) (Vol. 12). Reclus / La Documentation Française.
- Taulelle, F. (2010). La France des villes petites et moyennes. In L. Cailly & M. Vanier (Eds.), *La France : une géographie urbaine* (pp. 138–154). Retrieved from <https://hal-univ-tlse2.archives-ouvertes.fr/hal-01653214>
- Vallès, V., & Hugon, P. (1994). Une approche des bassins de vie. L'influence des villes et des bourgs-centres. *Insee Première*, (325), 1–4.

### 3.2 Bibliographie de la revue de littérature internationale

- Bell D. & Jayne M. (2009), « Small Cities? Towards a Research Agenda », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33 (3), p. 683-699.
- Bias, T. K., Leyden, K. M., & Zimmerman, J. (2015). Exploring Policy-Maker Perceptions of Small City Downtowns in the USA. *Planning Practice & Research*, (June), 1–17.
- Boutet A. et al. (2018), Regards croisés sur les villes moyennes. Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux, Paris, La Documentation française, CGET, coll. « en détail ».
- Buhnik Sophie (2018) Comprendre et comparer la dévitalisation des commerces et services dans les villes moyennes Une revue de la littérature internationale, Caisse des Dépôts et Consignation.
- Buhnik Sophie (2017) Contre le déclin, la ville compacte. Retour sur quinze années de “recentralisation urbaine” au Japon, *Métropolitiques*, 2 mai 2017, <https://www.metropolitiques.eu/Contre-le-declin-la-ville-compacte.html>.
- Bunting, T., Filion, P., Hoernig, H., Seasons, M., & Lederer, J. (2007). Density, Size, Dispersion: Towards Understanding the Structural Dynamics of Mid-Size Cities. *Canadian Journal of Urban Research*, 16(2), 27–52.
- Capello, R., Nijkamp, P., Pepping, G. (1999): *Sustainable Cities and Energy Policies*; Springer; Berlin, Heidelberg.
- Christaller W. (1933) *Die Zentralen Orte in Süddeutschland*, Iéna, Fischer.
- Decrop, J. (2002): *Agglomération et dynamique des activités économiques dans les villes belges* Bureau Fédéral du Plan, Bruxelles, Belgium
- Department of the Environment and Local Government (DELG) (2000): *National Spatial Strategy – The Irish urban system and its dynamics* Brady Shipman Martin in association with NUI Maynooth and Fitzpatrick Associates, December 2000. Cited in ESPON (2006)
- Denham, C., White, I. (1998): *Differences in urban and rural Britain* Office for National Statistics, Spring 1998
- ESPO (2006) “The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)”, ESPON 1.4.1 Final Report, European Spatial Planning Observation Network, Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR).
- Filion P., Hoernig H., Bunting T. & Sands G. (2004), « The Successful Few: Healthy Downtowns of Small Metropolitan Regions », *Journal of the American Planning Association*, 70 (3), p. 328-343.

- Fol S. & Cunningham-Sabot E. (2010), « 'Déclin urbain' et Shrinking Cities : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine », *Annales de géographie*, n°674, 2010/4, p. 359-383.
- Jamal A. (2018), *An investigation into Downtown Revitalization in Mid-Sized Cities in the Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe*, PhD thesis, University of Waterloo, 186 p.
- Katz B. & Frey P. (2017), *The reality of main street*, The Brookings Institution, 3 p.
- Kaufmann, D., & Arnold, T. (2018). *Strategies of cities in globalised interurban competition: The locational policies framework*. *Urban Studies*, 55(12): 2703–2720.
- Kaufmann, D., & Wittwer, S. (2019). *Business centre or bedroom community? The development of employment in small and medium-sized towns*. *Regional Studies*, 1-11.
- Kaufmann, D., & Meili, R. (2019). *Leaves in the wind? Local policies of small and medium-sized towns in metropolitan regions*. *European planning studies*, 27(1), 21-41.
- Lauder C. (2010), *Downtown Revitalization Strategies in Ontario's Mid-sized Cities: A Web-Survey and Case Study*, Master thesis, University of Waterloo, 173 p.
- Lewis, N. (2010). *Grappling with Governance: The Emergence of Business Improvement Districts in a National Capital*. *Urban Affairs Review*, 46(2), 180–217.
- Le Gléau Jean-Pierre, Pumain Denise, Saint-Julien Thérèse (1996). *Villes d'Europe : à chaque pays sa définition*. In: *Economie et statistique*, N°294-295, Mai 1996. *Regard socioéconomique sur la structuration de la ville*. pp. 9-23. doi : 10.3406/estat.1996.6079
- Lorentzen, A. (2012). *Sustaining small cities through leisure, culture and the experience economy*. In A. Lorentzen & B. van Heur (Eds), *Cultural Political Economy of Small Cities* (pp. 65–79). Oxon: Routledge.
- Meijers E. & Burger M. (2017), « "Stretching the concept of "borrowed size" », *Urban Studies*, vol. 54 (1), p. 269-291.
- Nail, S. (2008). *La renaissance à l'échelle des villes-marché*, pp97-120, In Nail, S. et Fée, D. (eds.) *Vers une renaissance anglaise? Dix ans de politique travailliste de la ville*. Presses Sorbonne Nouvelle.
- Pallagst K., Wiechmann T. & Martinez-Fernandez C. (2013), *Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications*, New York, Routledge, 2013, 334 p.
- Polèse M. & Shearmur R. (2006) « *Growth and location of economic activity: The spatial dynamics of industries in Canada 1971–2001* », *Growth and Change*, vol. 37 (3), p. 362-395.
- Portas M. (2011), *The Portas Review: An Independent Review into the Future of Our High Streets*, London.
- Powe, N., & Hart, T. (2008). *Market towns: understanding and maintaining functionality*. *Town Planning Review*, 79(4), 347-370.
- Santamaria F. (2000), « *La notion de ville moyenne en France, aux États-Unis et au Royaume-Uni* », *Annales de Géographie*, n°613, p. 227-239.
- Scottish Executive (2004): *Urban rural classification 2003-2004* Office of the Chief Statistician
- Tesson F. (2011), « *Des réseaux toujours à l'ombre des métropoles ?* », *Revue Urbanisme*, dossier « *Les villes moyennes contre-attaquent* », p. 13-15.
- Tsujii K. 辻井啓作 (2013), *なぜ繁栄している商店街は1%しかないのか [Pourquoi n'y a-t-il plus qu'un pourcent des rues commerçantes dynamiques qui prospèrent ?]*, Tokyo, CCC Media House. Cité dans Buhnik, 2018.
- Van Meeteren, M., Poorthuis, A., Derudder, B., & Witlox, F. (2016). *Pacifying Babel's Tower: A scientometric analysis of polycentricity in urban research*. *Urban Studies*, 53(6), 1278–1298. <https://doi.org/10.1177/0042098015573455>

