

## Quand la ville décroît

Le colloque « quand la ville décroît, stratégies et politiques urbaines de gestion du déclin », a été organisé par l'UNISTRA, le 5 novembre 2015, dans le cadre du lancement d'un nouveau programme de recherche sur le thème de la décroissance urbaine. Il ne s'agissait pas de présenter des résultats nouveaux, mais de faire le point sur ce que l'on sait déjà, au travers d'expériences diverses, aux Etats Unis et en Allemagne notamment. Ces quelques lignes ne prétendent pas faire un compte rendu des différents exposés et échanges de cette journée, mais se saisissent de quelques saillies qui concernent tout particulièrement les politiques d'aménagement et de planification urbaine.

### Que sait-on de la décroissance urbaine<sup>1</sup> ?

**Le phénomène de la décroissance urbaine n'est pas nouveau.** Une première vague a touché les régions industrialisées dès les années 70. Plus récemment, la crise de 2008 a relancé le processus. Les analyses menées au niveau européen montrent que **seuls de petits pays comme Monaco, le Luxembourg ou le Liechtenstein, n'ont aucune ville décroissante.** La plupart des pays, notamment dans l'est de l'Europe, connaissent des phénomènes de décroissance urbaine et la France n'est pas épargnée. **71% des villes décroissantes sont situés dans six pays :** Allemagne, Italie, Tchéquie, Pologne, Roumanie... et France où le centre du pays est particulièrement concerné.

**La décroissance ne prend pas toujours et partout la même forme.** Dans certains cas, la décroissance est continue dans le temps, ce qui est majoritairement le cas en France, alors que par ailleurs elle peut être entrecoupée de courtes phases de « reprise ». Mais dans le fond, **la décroissance doit être vue comme le symptôme d'une crise structurelle**, un phénomène structurel de longue période qui mêle probablement et à des degrés divers selon les lieux, des cycles de vie des territoires liés en partie à l'activité économique et des processus de suburbanisation (d'étalement urbain) qui affectent les « villes-centres »

La façon d'en parler a évolué dans le temps. Aux Etats Unis, le terme de décroissance urbaine est communément admis. Dans d'autres pays, cela ne va pas de soi et, sous l'influence allemande, on a tendance à parler de « shrinking cities », de villes rétrécissantes, pour signaler d'une part qu'il y a bien **un phénomène quantitatif : une baisse de la population, mais aussi un phénomène qualitatif**, qui tient à la forme urbaine qui change sous le coup des espaces qui ici ou là se libèrent.

Les sources de la décroissance urbaine -nous nous en tiendrons à ce terme générique- sont nombreuses. Outre les conflits, on note une faible fécondité, des phénomènes de pollution, des migrations de population et on retrouve souvent un effondrement de l'emploi comme cause de la baisse de population qui conduit finalement à **des problématiques communes aux villes décroissantes :** le marché immobilier est déstructuré, avec des prix en baisse et un fort taux de vacance, un surdimensionnement des infrastructures, un vieillissement de la population et des finances locales détériorées puisque la base fiscale est en baisse.

---

<sup>1</sup> L'Agence a consacré une de ses Matinales au thème de la décroissance urbaine en 2012. La synthèse de cette présentation « la ville qui rétrécit : un mal pour un bien ? », est disponible en ligne : [www.aurm.org](http://www.aurm.org)



La décroissance a également des impacts différents selon les lieux. Avec plus ou moins d'intensité sont concernés l'économie, le commerce et le tourisme, l'aménagement du territoire avec un étalement urbain ou une périphérisation plus ou moins forte, une gestion sociale problématique avec une croissance des inégalités, des phénomènes de ségrégation, une montée de l'insécurité, ou encore des problèmes liés au surdimensionnement des infrastructures qui fait peser un poids financier important sur les finances locales.

## Quelles sont les réponses possibles ?

La question des stratégies de gestion des situations de décroissance renvoie à trois grandes postures.

### Posture 1 : Ne rien faire

La première réaction, très fréquente consiste à ne rien faire, à **nier l'existence même du problème**. C'est très souvent le cas en France, pour plusieurs raisons :

D'une part, l'Île de France et les grandes métropoles sont politiquement dominantes et ne sont pas concernées par le phénomène de décroissance. **Le référentiel reste donc celui de la croissance** qui constitue un horizon difficilement dépassable. Il n'y a pas de lobbying des villes en déclin, ou alors sur le mode du chacun pour soi. Ainsi chaque ville tente de se positionner au mieux dans les différents classements qui conditionnent l'intervention publique. C'est typiquement le cas des zones A,B,C inventées pour le locatif privé (loi Sellier). Ce zonage distingue les villes où le marché est tendu, où un manque de logements locatif est relevé, et des zones peu tendues où l'investissement n'est pas prioritaire. Le résultat d'un classement en ville dont le marché n'est pas tendu est que les investisseurs s'en détournent. D'où l'intérêt pour les élus d'obtenir un « meilleur » classement... Au passage, il faut noter le rôle des classements et des zonages. Ils servent à opérer un tri, à distinguer les lieux, à les catégoriser, à les définir selon quelques critères, qui ne sont pas toujours les plus pertinents.

Plus généralement, **tous les outils sont orientés vers l'objectif de croissance urbaine**. Ainsi, dans le cas des opérations ANRU, il fallait reconstruire à un pour un. Un logement détruit égalait un logement reconstruit alors même que le marché pouvait être en sur-offre de logements... Fort heureusement à ce sujet, une évolution s'est produite et, dans le cadre du NPRU, cette équation 1 pour 1 a été abandonnée. Car, ce qui est en cause dans les villes décroissantes est d'abord une question de restructuration du parc avec, dans bien des cas, des destructions sans reconstruction pour ne pas continuer d'alimenter la vacance. C'est dire que les outils doivent être différents selon que l'on est en territoire tendu ou détendu, ce qui n'est actuellement pas le cas. Par exemple les aides à la pierre ne visent que la construction neuve, ce qui ne correspond pas vraiment à la problématique centrale des villes décroissantes.

D'autre part, **les acteurs locaux confrontés à l'épreuve de la décroissance peuvent vouloir conjurer la tendance**. Ils la pensent comme conjoncturelle plus que comme structurelle. Ils engagent alors des politiques très volontaristes d'offre de logements, selon eux aptes à faire revenir la population partie. Par exemple, dans la Loire, du côté de Saint Etienne -une des villes emblématiques de la décroissance en France- les PLH sont totalement surdimensionnés, avec une offre de logements neufs surabondante dans les communes. Cette offre contribue à structurer encore plus le marché puisqu'elle organise la mobilité de la population, de la ville centre vers les communes alentours dans une sorte de jeu qui, au mieux est un jeu à somme nulle. L'ensemble du territoire ne gagne pas d'habitants, mais les questions sociales sont renforcées dans la ville centre qui du coup perd en attractivité... **Au terme du parcours, toutes les**

**communes seront perdantes.** De ce point de vue, il est possible de s'interroger sur la pertinence de nos outils de planification ou de programmation urbaine. Plus que de constituer des outils techniques aptes à résoudre des problèmes, ils constituent des « accords cadres » issus de la négociation entre les élus locaux et faiblement encadrés par la technique. Celle-ci se montre d'ailleurs très peu efficace dans la détermination du bon niveau de production de logement neuf<sup>2</sup>. Pour mémoire, deux variables sont essentielles. La première est liée aux évolutions de la population sur le territoire. On dispose des scénarios Omphale de l'INSEE qui propose un scénario haut, médian et bas. La seconde est liée à la composition des ménages. Plus il y a de décohabitation, plus il faut de logements pour loger un même nombre de personnes. On doit donc faire une hypothèse là aussi sur ce que sera la composition des ménages au terme du PLH. Sachant qu'une très faible variation de la taille des ménages engendre une très forte variation du nombre de logements à produire. Le résultat est que la faiblesse de nos outils offre un delta de négociation très large. Selon que l'on prend le scénario haut ou bas et une taille des ménages plus ou moins grande, on aboutira à un « besoin en logements » allant du simple au double. Dans une optique « volontariste », le choix est vite fait. On ne peut donc que s'accorder avec les conférenciers pour dire qu'il faut produire du savoir sur les territoires en décroissance, objectiver les phénomènes et les rendre publics pour se mettre en mesure d'élaborer les « bons outils », même si, au fond, **le problème est plus un problème de gouvernance que de technique et d'outils.**

## **Posture 2 : Mener une politique néo-libérale**

C'est le choix radical que font de nombreuses villes aux Etats Unis. Au cours des années 90, sous l'administration Clinton, l'action publique fédérale a été recadrée, avec la « dévolution », ce que nous pourrions traduire par une forme de décentralisation de l'action qui a conduit à une néo-libéralisation des politiques urbaines. Entendons par là que **la logique du marché est devenue dominante dans l'urbanisme** et que les politiques se sont faites sélectives puisque basées sur la recherche des solutions les plus efficaces. Les budgets étant resserrés, décroissance oblige, on privilégie les investissements ou les dépenses qui ont le meilleur rendement. Ainsi, à Baltimore, une cartographie a été élaborée qui repose notamment sur la capacité des ménages à payer leur loyer, leurs impôts... La question sous jacente est simple : **pourquoi investir ou dépenser de l'argent dans des endroits où ça ne changera rien ?** Il est beaucoup plus rentable de concentrer la dépense dans les quartiers qui vont bien où les infrastructures doivent même être renforcées. C'est ainsi que l'on ferme des écoles, les quelques services de santé existant, les casernes de pompiers<sup>3</sup>... dans les quartiers les plus pauvres. Ce type de politique a deux conséquences majeures. La première est que **les inégalités s'accroissent encore**. Les familles doivent trouver une école pour leurs enfants hors du quartier et se heurtent à la sélectivité des écoles des autres quartiers qui ne veulent pas être « polluées ». Elles acceptent donc les plus brillants, les autres abandonnant de plus en plus souvent leur scolarité. La seconde conséquence est que **l'absence de présence publique dans ces quartiers s'accompagne d'une montée en puissance des gangs, des maffias** en tout genre.

Pour compléter le tableau, déjà assez effrayant, ajoutons que cette « politique institutionnelle d'abandon » peut s'accompagner comme à Baltimore ou Philadelphie **d'une volonté de contrôler le**

---

<sup>2</sup> La même remarque pourrait être faite pour la détermination des superficies nécessaires au développement de l'activité économique.

<sup>3</sup> Aux USA, une partie des impôts est directement affectée au financement des services de proximité. Il entre donc dans une certaine logique que si la base fiscale de certains quartiers se réduit, les services le soient aussi.

**peuplement des quartiers.** Ainsi, dans une ville en décroissance comme Cleveland, il est tentant de proposer aux propriétaires des biens vacants un prix légèrement supérieur au prix de marché (très bas) afin de raser les dits biens. On s'assure ainsi que ces immeubles ne serviront plus à loger une population indésirable. Ailleurs, comme à la Nouvelle Orléans après Katrina, seuls les propriétaires ont pu bénéficier des aides publiques. De quoi décourager les locataires, Noirs et pauvres d'y retourner...

Cette politique de peuplement se retrouve dans les politiques de « rightsizing », ou de retour à la bonne taille. Une ville comme Youngstown a perdu beaucoup d'emplois et sa population blanche est massivement partie. Ne restent donc que des Noirs et des pauvres. La municipalité a pris date du fait qu'il fallait s'adapter aux nouvelles réalités de l'économie régionale. Il est donc logique que la baisse des emplois s'accompagne d'une baisse de population. Il n'y a d'ailleurs aucune raison pour que ceux qui n'ont plus emploi restent... **Le retour à la bonne échelle vise donc aussi à réduire le nombre d'indésirables.** Là aussi, les pouvoirs publics recourent à la cartographie pour mettre en exergue les quartiers où sont les plus représentés les chômeurs, les pauvres, les Noirs, la vacance des logements et les sans diplôme. L'échelle va des quartiers stables à très mauvais (very weak). S'en suit une politique d'achat, un verdissement des espaces libérés et un appel à projets qui vise à aider ceux qui le peuvent à devenir propriétaires dans ces espaces de reconquête. La politique urbaine s'appuie sur le renforcement de la communauté des propriétaires qui gagnent en qualité de vie grâce au verdissement de l'espace. **Une « purification spatiale » est ainsi opérée<sup>4</sup>.**

Bien évidemment, ces exemples ou plutôt contre-exemples étasuniens ne sont pas transposables tels quels en France et plus largement en Europe où le contexte institutionnel, législatif et idéologique est différent. Cependant, dans certains lieux, les études les plus sérieuses montrent que les « besoins » sont essentiellement du PLAI + (soit des logements sociaux destinés aux personnes les plus en difficultés), mais rares sont les élus à désirer de tels logement dans leur commune. Il y a donc quelquefois conflit entre bailleurs sociaux, villes et communes dans la mesure où leur politique d'attractivité s'accommode mieux de constructions neuves destinées à des populations relativement aisées. Au final, **on aboutit aussi en France à une forte segmentation sociale de l'espace** où les villes centres, dans leurs interstices, accueillent des populations les plus pauvres, les périphéries résidentielles, les classes les plus aisées et la périphérie proche, les petites classes moyennes en besoin de réassurance qui organisent elles aussi leur entre soi.

Au passage l'exemple de Youngstown (aux Etats Unis) enjoint à ne pas être trop romantiques dans notre appréciation des « opportunités vertes » qu'offrent les situations de décroissance. Les « activistes » qui, à Detroit par exemple, développent des jardins communautaires ou de l'agriculture urbaine, peuvent en quelque sorte être instrumentalisés par les pouvoirs locaux. Si pour les premiers, il s'agit de développer une communauté autour de la suffisance alimentaire, la qualité de vie etc, pour les seconds, il peut s'agir de qualité de vie pour certaines catégories de population plus que d'autres et viser un regain d'attractivité

---

<sup>4</sup> Les politiques de zonages ont toujours des effets inattendus. Ainsi à New York comme dans d'autres villes, la politique vise officiellement à réduire les inégalités entre les quartiers. Mais les zonages établis ne font que désigner les quartiers à problèmes. Ils ne considèrent pas que les quartiers favorisés, beaucoup moins denses, puissent aussi faire partie de la solution en offrant des espaces pour des constructions nouvelles. De toute façon, faute d'une politique de logement pour les plus bas revenus, on en arrive à favoriser l'installation des plus riches dans les quartiers pauvres, ce qui ne réduit en rien les inégalités, sinon peut être au plan statistique. Voir Moses Gates, « To Prevent Worsening Inequality, Put Affluent Neighborhoods on NYC Re-Zoning List », Metropolitics, 17 novembre 2015.

qui permettra une reprise de la croissance (regrowth). **Le verdissement peut être une opportunité** (a fortiori quand les pouvoirs publics n'ont plus les moyens de gérer l'espace, qu'il y a donc une « vacance politique »), un moyen plus qu'une fin en soi.

### Posture 3 : Réinventer la ville

Quatre leviers semblent incontournables.

#### Travailler l'image

**Le verdissement des espaces délaissés**, sous quelque forme qu'il se fasse (forêts urbaines, jardins, espaces verts...) peut participer du changement d'image de la ville. De la même manière, le changement d'image peut passer par **la démolition des bâtiments les plus délabrés** et des reconstructions, moins denses et de meilleure qualité autour **d'espaces publics repensés**. La mise en scène de la ville, pour la recomposer et attirer de nouvelles populations ou retenir la population restant, est nécessaire, pour s'assurer que les différents espaces urbains s'articulent le plus harmonieusement possible.

**Actionner le levier économique**, car personne au fond n'abandonne totalement l'espoir d'un retour à la normale, du retour de la croissance. Mais les ressources nécessaires à l'insertion dans l'économie d'aujourd'hui et de demain, ne sont pas celles d'hier. C'est pourquoi une stratégie économique doit absolument **intégrer une politique forte de gestion des ressources humaines**, l'éducation et la formation étant la pierre angulaire de la nouvelle économie.

#### Adapter les infrastructures à la contraction.

Généralement les équipements (énergie, eau, égouts...) ont été formatés pour une population croissante alors que la population décroît. Il s'ensuit des coûts croissants pour les usagers. Les hausses de tarif sont une possibilité, mais elle se heurte à la capacité à payer des populations. De la même manière, il est toujours possible de changer le matériel, de le faire rétrécir comme la ville, mais cela suppose des coûts très élevés pour les collectivités. La ville de Leipzig a préféré **réinventer le triptyque territoire-social-technique**. Plutôt que d'augmenter les prix de l'énergie, le fournisseur a élargi son offre. Les équipements ont été mutualisés avec les communes des alentours, elles aussi en déprise complète, qui bénéficient d'énergie à un tarif relativement bas. Pour aller plus loin encore l'ensemble des services (eau, gaz, électricité...) ont été regroupés et réorganisés pour limiter les coûts d'exploitation.

#### Revoir la gouvernance

La décroissance d'une ville a des répercussions sur les territoires alentours. Qu'elle soit due essentiellement à une crise de l'emploi ou à une forte périurbanisation qui dévitalise la ville, la solution ne peut passer, comme dans le cas de Leipzig, que par **un travail conjoint** à l'ensemble du territoire concerné. Et, sur ce territoire, une réflexion doit être entreprise conjointement par **les élus, les bailleurs sociaux, les investisseurs privés** pour construire des réponses réellement adaptées à la situation. **La population** elle-même doit être mobilisée, comme c'est le cas à New York, où les « entrepreneurs de rue », **des associations**, sont appelés à se saisir d'immeubles ou d'ilôts pour y mener à la fois une politique d'insertion sociale, de mobilisation collective et d'animation urbaine.



Le Bloc Notes de l'Agence, édité et imprimé par :  
**L'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne**  
33 avenue de Colmar . 68 200 Mulhouse  
Tél : 03 66 77 60 70 . Fax : 03 69 77 60 71

**Rédaction** : Didier TAVERNE

**Date** : novembre 2015

*Toute reproduction autorisée avec mention précise de la source et  
référence exacte*

