

VILLES DES FRANGES DE L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE

«ÊTRE PLUS QU'UNE SIMPLE CAMPAGNE DE PARIS !»



JUIN 2019
24.18.01
978 2 7371 2134 0



www.iau-idf.fr



IAU

INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

* île de France

VILLES DES FRANGES DE L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE

« Être plus qu'une simple campagne de Paris ! »

Juin 2019

IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02
<http://www.iau-idf.fr>

Directeur général : Fouad Awada

Mission Gouvernance : Léo Fauconnet, directeur

Étude réalisée par Tanguy Le Goff

Avec la collaboration de Amélie Calafat, Sandrine Beaufiles, Juliette Dupoizat, Héloïse Hoyet, Marie-Angèle Lopez, Marie Pazegy, Amélie Rousseau, Isabelle Zugetta

Cartographie réalisée par Sylvie Castano

Maquette réalisée par Élodie Beaugendre

N° d'ordonnancement : 24.18.01

Crédit photo de couverture : Vue de Provins – DRIEA/JOUBERT

En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : Le Goff Tanguy/Villes des franges de l'agglomération parisienne.

« Être plus qu'une simple campagne de Paris ! » / IAU îdF / 2019

Remerciements : aux maires des villes petites et moyennes qui ont accepté de prendre du temps pour nous raconter l'histoire de leur ville et nous livrer leurs représentations de leur devenir.

Sommaire

Introduction	3
Partie 1 - Que sont les villes petites et moyennes des franges de l'agglomération ?	7
1 - Les VPM dans l'espace géographique et institutionnel francilien	7
1.1 - Des villes historiques et lisibles dans le paysage francilien	7
1.2 - Des villes plutôt bien reliées au cœur d'agglomération	8
1.3 - Des villes-centre des nouvelles intercommunalités	12
2 - Les VPM saisies par la planification	12
2.1 - Le PADOG : les VPM pensées comme des villes « satellites » de Paris	14
2.2 - Le SDAURP de 1965 : les VPM éclipsées par les villes nouvelles	16
2.3 - Le SDAURIF de 1976 : les VPM négligées	17
2.4 - Le SDRIF de 1994 : les VPM pensées comme des villes « traits d'union »	19
2.5 - Le SDRIF de 2013 : des pôles de centralité mais secondaires	20
Synthèse partie 1	21
Partie 2 - Des villes en déclin ?	23
1 - Des villes dont le poids démographique diminue	23
1.1 - Une croissance démographique continue mais plus faible que celle des autres espaces de la grande couronne	23
1.2 - Une dynamique démographique en décalé	24
1.3 - Vers un regain de la croissance démographique des VPM ?	27
2 - Des villes vieillissantes ?	30
2.1 - Les VPM vieillissantes	32
2.2 - Les VPM au vieillissement plus lent	32
2.3 - Les VPM connaissant un relatif rajeunissement	33
2.4 - Les VPM à dominante « jeunes »	33
3 - Des territoires d'élection pour les employés et les ouvriers mais où la structure de l'emploi change	34
3.1 - Une majorité d'employés et d'ouvriers	34
3.2 - Des villes marquées par une transformation de la structure fonctionnelle des emplois ...	35
3.3 - Des propriétaires de plus en plus nombreux	36
4 - L'emploi dans les villes petites et moyennes	37
4.1 - Une tendance à la baisse des emplois	37
4.2 - Vers une diversification des emplois	39
4.3 - Une très forte prédominance de l'économie présentielle	41
4.4 - Un taux de chômage élevé des VPM au regard du reste de l'espace urbain et rural	42
5 - Les VPM : pôles de centralité de l'emploi ?	43
5.1 - Les actifs résidents des VPM : majoritairement des navetteurs quotidiens	46
5.2 - Des migrations quotidiennes vers le cœur d'agglomération	47
5.3 - Des villes assurant une polarité locale pour l'emploi	48

Synthèse partie 2	50
Partie 3 - Les VPM au prisme de l'action et des représentations des maires	53
1 - Les maires des VPM : une grande stabilité politique	53
2 - Les politiques urbaines des municipalités : le changement dans le respect de l'héritage ...	55
2.1 - Faire avec l'héritage de la période industrielle des années 1960	55
2.2 - Refaire la ville sur la ville	58
2.3 - Revitaliser les centres villes	62
3 - De la difficulté pour les VPM d'exister dans le système métropolitain	65
3.1 - Des villes aux marges de la région	65
3.2 - Des villes à l'interface de deux Régions	67
3.3 - Des villes exclues des bénéficiaires du Grand Paris	67
3.4 - Des villes « arrière-pays »	68
Synthèse partie 3	70
Conclusion	71
Annexe 1 - Bibliographie	75
Annexe 2 - Notice historique de chaque VPM	76
Annexe 3 - Liste des personnes interviewées	78
Annexe 4 - Liste des tableaux, cartes et graphiques	79

« Il y a, à la frange de l'agglomération parisienne, un territoire dont la densité globale reste faible, qui forme comme une marche agricole ponctuée de points forts : villes ou petites agglomérations qui entretiennent avec Paris des relations de voisinage mais ne se confondent pas avec la capitale¹. » Philippe Panerai

Introduction

Les villes petites et moyennes : objet de recherche, objet de politiques publiques

Ces villes ou petites agglomérations, dont parle l'architecte Philippe Panerai dans son ouvrage, désormais classique, *Formes et échelles du Grand Paris*, sont précisément l'objet de cette étude. Peu visibles, peu étudiées par les géographes et les historiens (Vadelorge 2013), les villes petites et moyennes (VPM) ont pourtant, au cours des années 1970², été au cœur des préoccupations des pouvoirs publics qui les ont érigées en catégorie d'action publique des politiques d'aménagement. Puis, elles ont été reléguées au second plan au profit des très grandes villes, désormais institutionnellement qualifiées de métropoles où se polariserait le développement économique et démographique. Mais, ces dernières années, les VPM connaissent un regain d'intérêt de la part des chercheurs et des pouvoirs publics nationaux et même européens qui ont fait de la valorisation du rôle des « villes de taille intermédiaire » dans les politiques territoriales, un enjeu prioritaire³. Car, et c'est à n'en pas douter un problème dans la manière de les appréhender, ces villes intéressent en raison de leur « retard », de « leur fragilité », de « leurs handicaps ». Leur résurgence dans le débat public tient aussi, en grande partie, à l'importance prise depuis une dizaine d'années par les travaux sur les territoires périurbains. Des territoires où, pour certains essayistes, vivrait la *France périphérique*⁴ frappée par le déclin économique, la France abandonnée, délaissée par les pouvoirs publics. Un constat de déclassement, de relégation, que l'on retrouve dans le récent ouvrage d'Olivier Razemon au sujet du déclin du commerce dans les centres villes des villes moyennes ou dans les travaux sur les territoires « péri-métropolitains », grand oubliés de la croissance des aires métropolitaines (CESER Île-de-France, 2017). En somme, avec la mondialisation et son corollaire, la métropolisation, il y aurait une division sociale de l'espace : d'un côté les villes gagnantes - celles qui se trouvent dans le cœur de la métropole - de l'autre des petites et moyennes villes perdantes – celles qui seraient en dehors du phénomène métropolitain et ses supposés bénéfices économiques (Davezies, 2008). Cette opposition entre « gagnants » et « perdants », entre villes petites et moyennes en déclin et métropoles gagnantes n'a pourtant rien d'évident. La réalité des inégalités territoriales, des oppositions, entre ces deux types de territoire est sans doute moins binaire que ne le laissent à entendre les thèses sur la fracture territoriale, sur la France Périphérique développées notamment par Christophe Guilluy (Guilluy, 2014). C'est particulièrement vrai en Île-de-France où les plus fortes inégalités se trouvent dans le cœur de l'agglomération.

Face au développement d'un cœur d'agglomération qui s'étend au-delà des frontières de la petite couronne, quelle est la situation des villes petites et moyennes des territoires périurbains et ruraux franciliens ? Comment s'en sortent-elles ? Ont-elles des trajectoires de développement démographique similaires ? Quelles stratégies de développement adoptent-elles face à l'espace central et dense de l'aire urbaine ? Comment sont-elles aujourd'hui gouvernées ? Avec ce travail, notre objectif est d'apporter un éclairage sur la place et le rôle qu'occupent ces villes des franges de l'agglomération parisienne dans le système métropolitain francilien.

1 Philippe Panerai, *Paris Métropole. Formes et échelles du Grand Paris*, Ed. de la Villette, Paris, 2008.

2 Voir la politique éponyme conduite alors par la DATAR et le ministère de l'équipement ; politique qui s'est traduite, de 1973 à 1982, par « le financement de plus de 70 communes de 20 000 à 100 000 habitants qui ont bénéficié d'un contrat triennal dont les objectifs principaux étaient l'amélioration de la qualité de vie urbaine, la réalisation d'équipements et le développement économique. » (Demazières 2012)

3 À l'échelle européenne, voir le programme Town initié en 2013, *Town : small and medium sized towns in their functional territorial context. Final report*, novembre 2014. <https://www.epson.eu/programme/projects/epson-2013/applied-research/town>

4 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, Paris, 2014.

Une notion difficile à définir

Étudier les villes moyennes en Île-de-France, c'est se confronter à une double difficulté définitionnelle. Une première difficulté est inhérente à cet objet d'étude qui apparaît, encore aujourd'hui, comme « un objet réel non-identifié » pour reprendre la formule de Roger Brunet (1997) au sujet des villes moyennes. Il n'y a pas en effet de définition stabilisée dans le temps et les différentes aires culturelles de cette catégorie de villes (Santamaria, 2012). Elle varie selon les critères et les seuils retenus par ceux qui en font usage : des critères de taille, des critères fonctionnels ou socio-économiques. Les définitions de ces villes sont également liées à un contexte historique donné (Vadelorge, 2013) et à l'échelle d'observation retenue – régionale, nationale ou européenne (Laguje, 1974). Ainsi le CGET, dans une récente enquête visant à nourrir une nouvelle politique nationale d'aménagement du territoire pour les villes moyennes, s'appuie sur trois critères pour définir cette catégorie de ville : les unités urbaines de plus de 20 000 habitants, unités de type « grand pôle urbain » d'après le zonage de l'Insee et qui ne sont pas incluses dans une des 22 aires urbaines englobant les métropoles institutionnelles. Sans doute cette définition est-elle adaptée à l'objectif recherché par ce travail ; celle d'une compréhension de la trajectoire de développement, des villes petites et moyennes situées en dehors des métropoles (de leurs atouts et des leurs faiblesses) en vue de construire des politiques à destination de ces villes situées hors de l'influence des métropoles. Mais, au regard de la structuration urbaine de l'espace régional francilien, cette définition n'est pas adaptée. Si l'on s'en tenait à cette définition, il n'y aurait en effet tout simplement pas d'objet d'étude. L'ensemble des villes petites et moyennes de la région Île-de-France se trouvant dans l'aire urbaine de Paris, sous influence métropolitaine, il faudrait donc toutes les exclure. Toute la difficulté, comme le souligne Frédéric Santamaria, est qu'il faut remettre sur le métier la définition des villes moyennes « en fonction du contexte géographique au sein duquel elles sont étudiées. » (Santamaria, 2012).

Or, la singularité de l'aire urbaine francilienne, qui déborde les frontières administratives de l'Île-de-France, constitue la seconde difficulté de l'objet villes petites et moyennes appliqué au cas francilien. D'un point de vue fonctionnel, si l'on prend les critères retenus par le CGET⁵, l'espace métropolitain englobe toute la région francilienne. Il n'y aurait donc pas de villes petites et moyennes situées en dehors de la métropole fonctionnelle en Île-de-France, puisque celle-ci va au-delà même des limites administratives de la Région. On voit bien que cette définition, en l'espèce, ne nous permet pas d'appréhender la question des « villes petites et moyennes en Île-de-France » des territoires périurbains. Elle ne nous permet pas de saisir leur place dans le système polycentrique francilien : sont-elles au cœur de ce système, à sa périphérie comme des « satellites » en gravitation autour de l'unité urbaine de Paris ? Cette spécificité francilienne pose d'ailleurs une question de fond : l'usage de la catégorie « ville petite et moyenne » est-il pertinent en Île-de-France ? Quel sens y a-t-il en effet à parler de villes petites et moyennes dans un espace régional qui est tout entier placé sous l'influence d'une métropole fonctionnelle ? Les VPM du périurbain francilien constituent-elles un objet territorial spécifique ? L'un des enjeux de cette étude sera précisément de répondre à ces questions en tentant de saisir ce qui fait la singularité de ces villes petites et moyennes situées au-delà de l'unité urbaine en dehors de la zone dense, tout en étant dans l'espace de la métropole fonctionnelle. Analyser les villes petites et moyennes de ces territoires, c'est donc interroger, en creux, les rapports entre l'urbain dense et ses périphéries, entre un espace aujourd'hui institutionnellement construit autour d'une métropole et des territoires qui en sont, de fait, exclus ...bien qu'entretenant des relations quotidiennes avec celui-ci.

Choix des villes retenues pour l'étude

Au regard de cette singularité francilienne, nous avons fait le choix de retenir, comme villes petites et moyennes, celles qui répondent à un double critère :

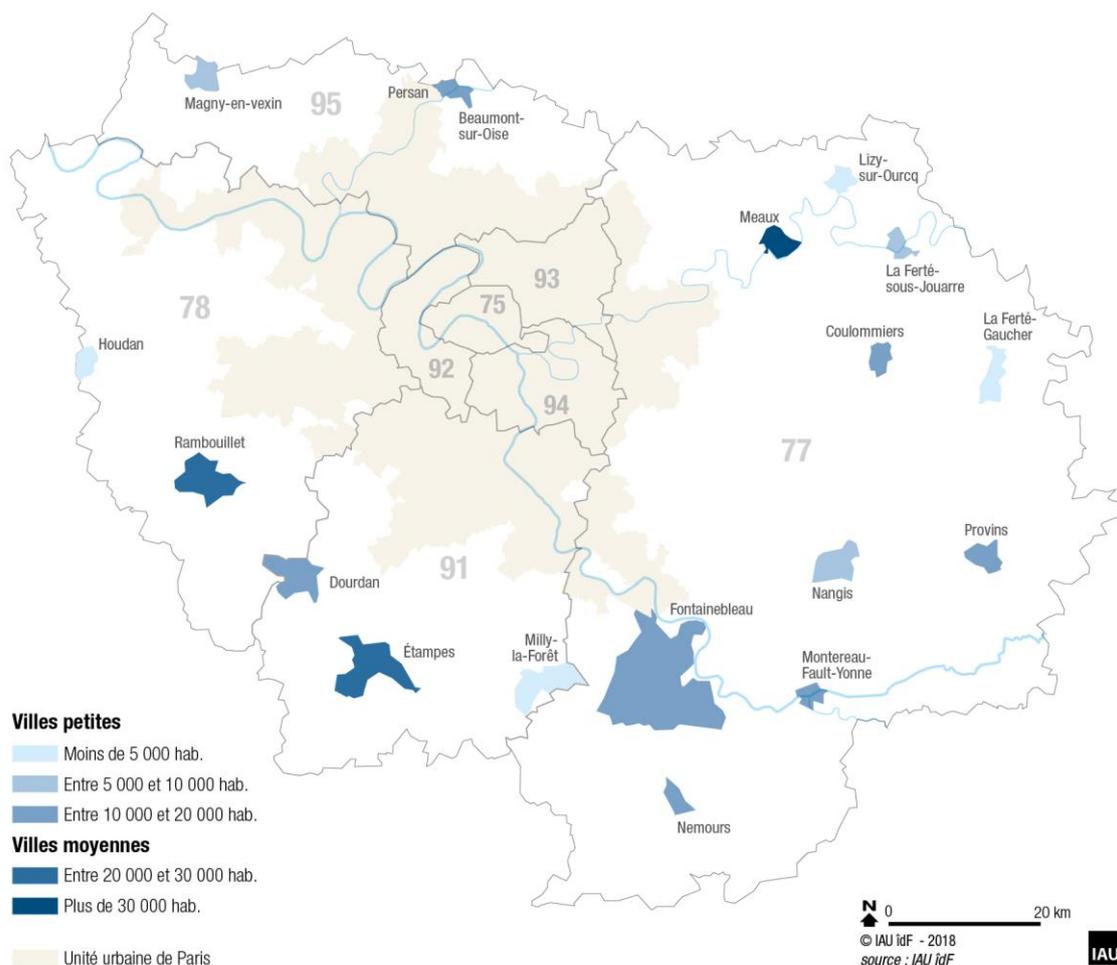
- un critère géographique : les villes sont situées en grande couronne dans la partie ne faisant pas partie de l'agglomération parisienne mais dans les territoires qualifiés de périurbains et ruraux. En raison de leur positionnement géographique, ces territoires sont néanmoins impactés par les effets (positifs ou négatifs) du développement du cœur de la métropole dont les limites sont, peu ou prou celles de la petite couronne.
- un critère fonctionnel : les villes exercent une fonction de centralité (accès aux équipements et services) sur des périmètres territoriaux réduits faiblement peuplés - moins de 50 000 habitants – qualifiés par l'INSEE de bassins de vie. Sur cette base définitionnelle, l'INSEE a déterminé, en 2012, 18 bassins de vie qui structurent l'espace francilien en dehors de l'unité urbaine. Toutes les

⁵ *Regards croisés sur les villes moyennes, Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux*, CGET, Paris, 2008.

communes sélectionnées correspondent aux principales polarités d'un bassin de vie, situées hors agglomération, d'après le nouveau zonage effectué par l'INSEE en 2012. Il est à noter que les pôles de ces bassins de vie correspondent à une grande partie des pôles de centralité définis par le SDRIF de 2008 pour l'espace rural et périurbain francilien.

Ces 18 bassins de vie regroupent deux catégories de villes :

- Des villes petites, comprises entre 3000 et 20 000 habitants.
- Des villes moyennes, comprises entre 20 000 et 50 000 habitants. Ce seuil de population exclu a priori Meaux, qui compte 53 000 habitants. Nous avons pris le parti, au regard du rôle joué par Meaux dans la structuration du département seine et marnais, de maintenir cette ville dans l'échantillon.



Carte 1 - Les 18 villes petites et moyennes des franges de l'agglomération parisienne

Au final, notre échantillon regroupe 18 communes qui concentrent 251 023 habitants en 2015, soit moins de 2% de la population francilienne. Elles embrassent des situations très diverses allant des communes très urbaines comme Persan, Montreuil-Fault-Yonne et Meaux dont plus de 60% de leurs espaces sont aujourd'hui urbanisés, aux communes composées majoritairement d'espaces naturels ou agricoles tels que Milly-la-Forêt, Nangis ou Magny-en-Vexin dont moins de 20% des espaces sont urbanisés. Trois communes, Étampes, Rambouillet et Meaux dépassent les 20 000 habitants et peuvent être considérées comme des villes moyennes au rôle structurant de l'espace périurbain francilien. Parmi les 4 départements de grande couronne, seul le Val d'Oise ne comprend pas dans ses espaces périurbains et ruraux une ville moyenne. Toutefois, Beaumont-sur-Oise et Persan, qui sont souvent considérées comme constituant un même pôle, comptent à elles deux 22 107 habitants.

Méthodologie

Sur le plan méthodologique, l'étude repose sur deux types d'analyse.

- Une analyse croisée de l'ensemble de ces villes petites et moyennes sur la base d'une série d'indicateurs (démographiques, économiques, sociaux). Elle vise à dégager un portrait global de ces VPM et à identifier leurs éventuels traits communs et leurs singularités.
- Une étude plus approfondie de 5 de ces VPM sur la base d'entretiens auprès de 10 personnes - maires et acteurs administratifs, qui ont été menés de juin 2018 à septembre 2018. L'objectif est de saisir comment ces acteurs, appartenant au bloc communal, pensent et construisent, au travers de leurs politiques publiques, le développement de leur territoire et comment ils se représentent leur place dans l'espace de la métropole francilienne.

Cette étude est structurée en trois parties :

La première définit les principales caractéristiques de ces 18 VPM et montre, à travers une étude succincte des différents schémas directeurs franciliens, comment elles ont été saisies par la planification.

La seconde partie dégage les évolutions démographiques, sociales et économiques de ces villes au cours des 50 dernières années en tentant de répondre à une question : ces VPM sont-elles des villes en déclin ?

La troisième partie met en évidence comment, face à la constitution d'un Grand Paris, les maires pensent et développent la stratégie de développement de leur commune.

Définitions (INSEE)

L'unité urbaine (ou agglomération parisienne) : est constituée de l'ensemble des communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2000 habitants.

L'aire urbaine : une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Partie 1 - Que sont les villes petites et moyennes des franges de l'agglomération ?

L'objectif de cette partie est de saisir les principales caractéristiques des VPM des espaces périurbains et ruraux et la manière dont elles ont été pensées et traitées dans les différents schémas de planification élaborés, en Île-de-France, depuis près de 60 ans.

1 - Les VPM dans l'espace géographique et institutionnel francilien

1.1 - Des villes historiques et lisibles dans le paysage francilien

Une première caractéristique de ces villes permettant de les distinguer tient au site naturel pittoresque dans lequel elles se trouvent. Elles sont souvent baignées par une rivière, des forêts et dotées d'un riche patrimoine architectural et urbain. L'identité de Fontainebleau et Rambouillet est indissociable de leur forêt, Montereau des rivières qui la traversent, Dourdan et Provins de leur château, Provins de sa cité médiévale ...



Nemours et son fleuve © J.Sarris / IAU îdF



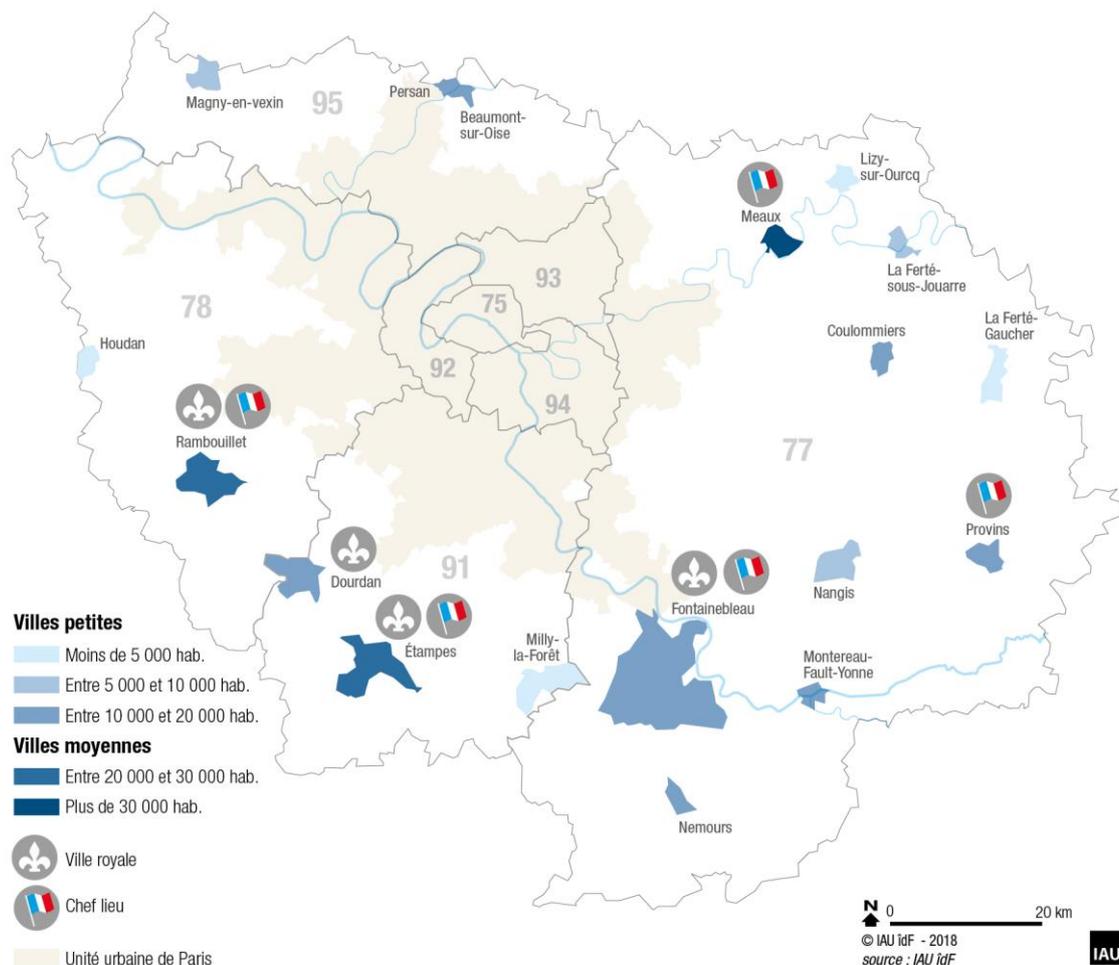
Montereau-Fault-Yonne à la croisée du confluent Seine et Yonne © Communauté de communes des deux Fleuves



Montereau-Fault-Yonne © E.Bordes-Pagès / IAU îdF



Meaux © DRIEA

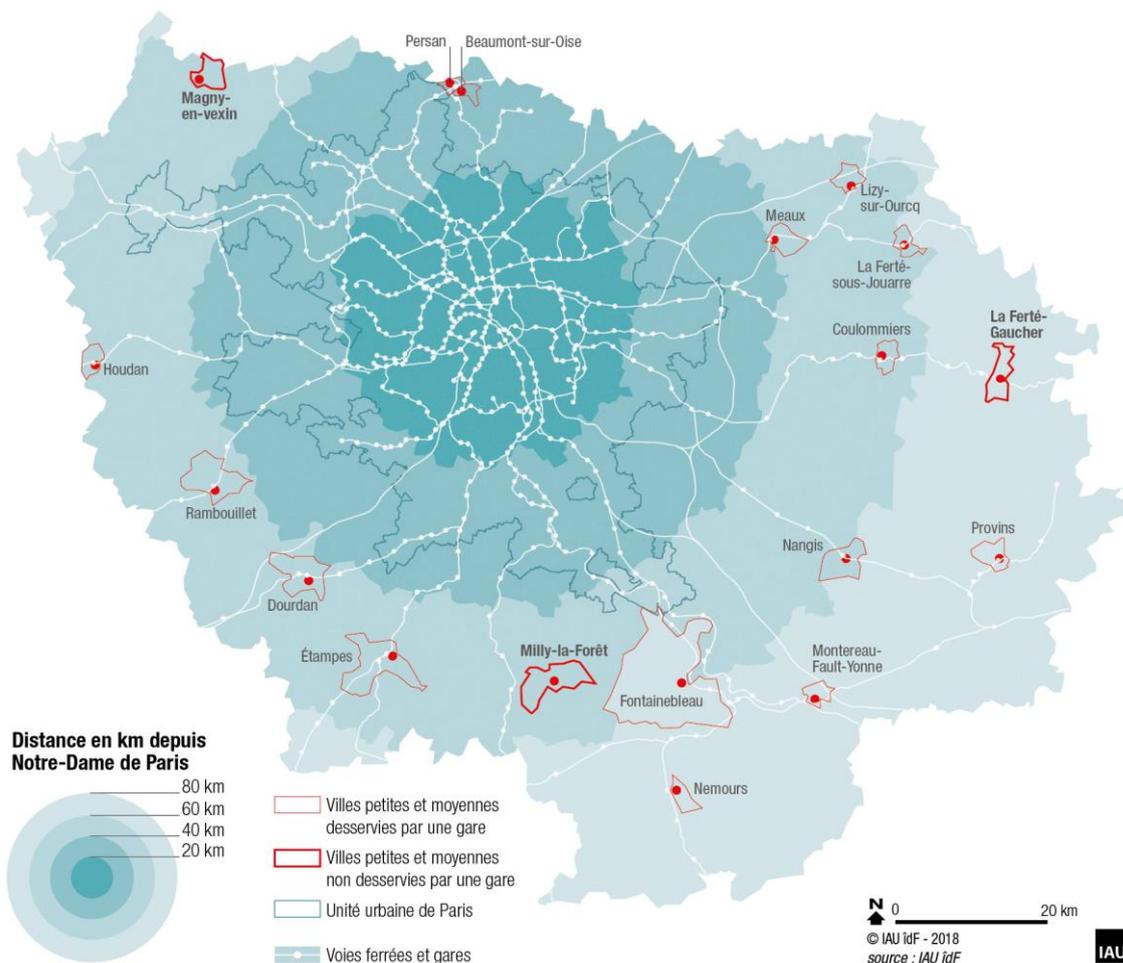


Carte 2 - Plusieurs villes historiquement importantes de l'organisation administrative francilienne

Lieux stratégiques à maints égards par leur positionnement, 4 de ces 18 VPM sont ainsi d'anciennes villes royales dont la richesse patrimoniale et paysagère participe à faire vivre l'économie locale : Dourdan, Étampes, Fontainebleau et Rambouillet. D'autres ont joué un rôle administratif dès la mise en place de la circonscription administrative de la Généralité de Paris (1542) et, aujourd'hui d'ailleurs, plusieurs d'entre-elles sont des chefs-lieux d'arrondissement (sous-préfecture). Cette place qu'elles occupent dans l'organisation administrative explique qu'elles bénéficient encore de la présence d'un certain nombre de services déconcentrés de l'État.

1.2 - Des villes plutôt bien reliées au cœur d'agglomération

Ces 18 villes petites et moyennes de grande couronne constituent une constellation de communes situées, pour la très grande majorité d'entre-elles, à plus de 40 km de Paris. Persan/Beaumont-sur-Oise font exception, tout en se trouvant à la frontière nord de l'Île-de-France, juste à proximité du département de l'Oise, elles sont à moins de 30 km de Paris (Notre Dame) et à la lisière de l'agglomération parisienne. Les VPM situées en Seine et Marne sur les franges internes de la région Île-de-France, sont nettement plus éloignées, c'est le cas de la Ferté-Gaucher, Montereau-Fault-Yonne, Provins et Nemours, toutes sont à plus de 60 km de Paris. Quelle que soit leur distance à Paris, ces villes, dont la plupart ont historiquement occupé une place importante dans l'économie francilienne, en raison de leur positionnement sur des axes marchands entre la province et Paris sont bien reliées avec le centre de l'agglomération. Elles bénéficient de la solide structuration radiale des routes d'Île-de-France (routes nationales, autoroutes).



Carte 3 - L'insertion des villes petites et moyennes dans le réseau de transport en commun

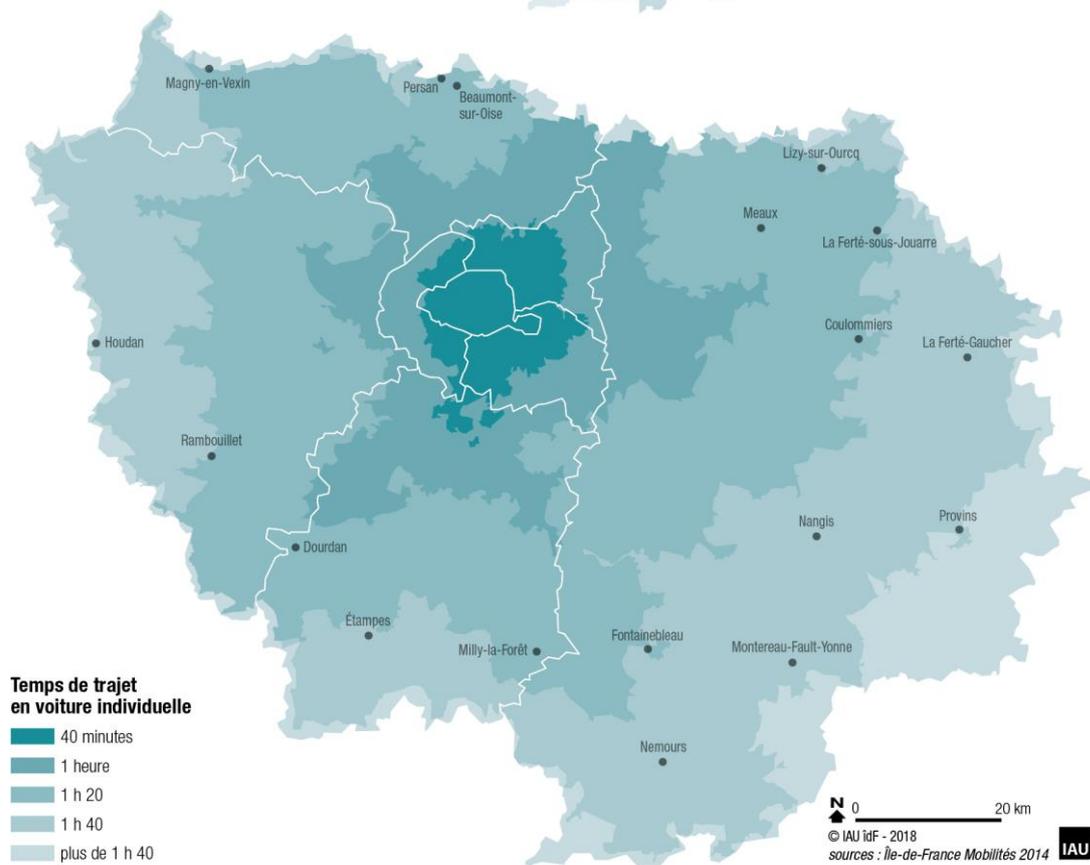
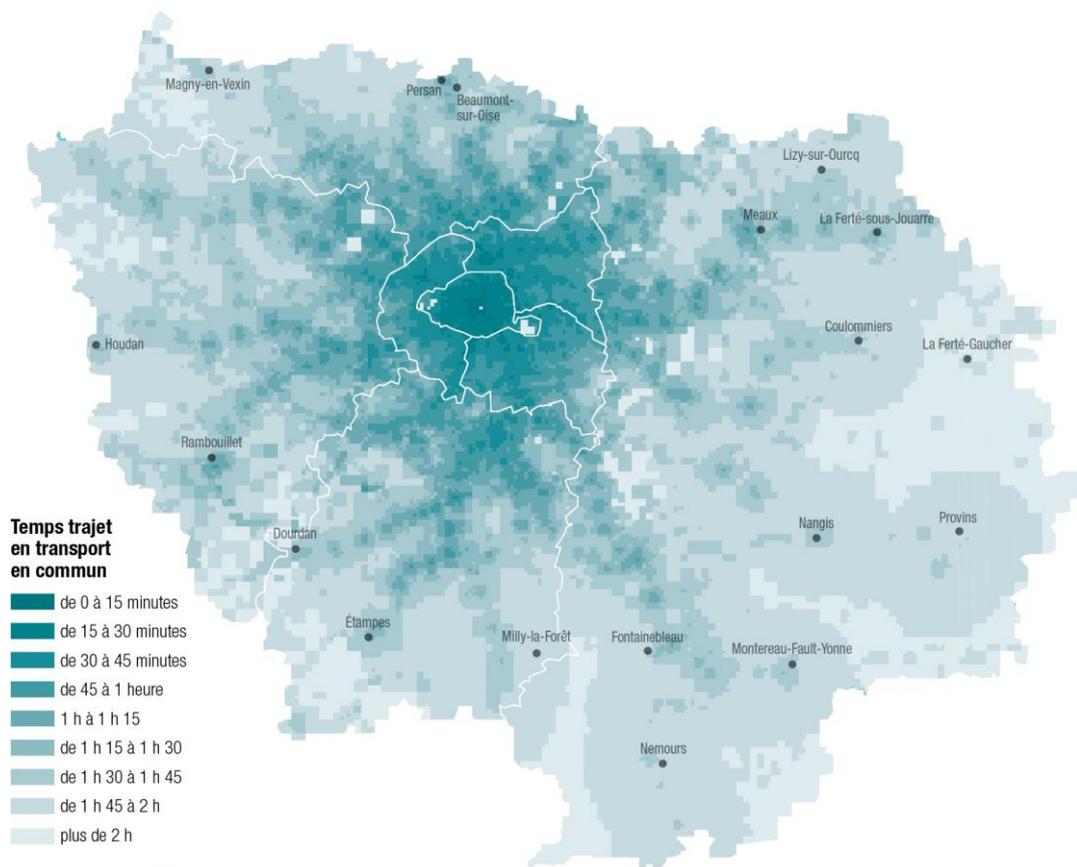
En s'appuyant sur les données d'*Ile-de-France Mobilités*, on constate que les temps de trajet en voiture individuelle (moyenne tenant compte des embouteillages) pour rejoindre le centre de Paris (Notre Dame) sont supérieurs à 1h20 pour toutes les villes petites et moyennes étudiées.

- **1h20** - Beaumont sur Oise, Coulommiers, Dourdan, Fontainebleau, Houdan, Milly-la-Forêt, Magny en Vexin, Meaux, Persan, Rambouillet
- **1h40** - Étampes, La Ferté-Gaucher, La Ferté-sous-Jouarre, Lizy-sur-Ourcq, Nangis, Nemours, Montereau-Fault-Yonne, Provins

Les liaisons avec le cœur d'agglomération par le réseau de transport ferroviaire sont plus contrastées. Meaux, Fontainebleau, Rambouillet, Houdan, Étampes ou Persan sont sur des lignes régulières (ligne SNCF voire RER). Mais 3 des 18 VPM ne disposent pas de gare ferroviaire : La Ferté-Gaucher, Milly-la-Forêt et Magny en Vexin. Cette dernière est la plus mal lotie. La gare la plus proche se trouve à Cergy à plus de 20 kilomètres, elle n'est qu'à 6 km pour Milly-la-Forêt et à près de 20 kilomètres pour la Ferté-Gaucher qui, depuis 2002, n'est plus directement desservie par le TER - la gare la plus proche est celle de Coulommiers. D'où des temps de trajet en transports en commun très variables. Pour les plus longs, ils sont de l'ordre de 1h30 à 1h45 et les plus courts de 45 mn à 1 heure.

- **1h30-1h45** - La Ferté-Gaucher, Magny-en-Vexin, Milly-la-Forêt, Provins
- **1h15-1h30** - Coulommiers, Lizy-sur-Ourcq, La Ferté-sous-Jouarre, Nangis, Nemours, Montereau
- **1h00-1h15** - Beaumont-sur-Oise, Dourdan, Étampes, Fontainebleau, Houdan
- **45mn-1h00** - Meaux, Persan, Rambouillet

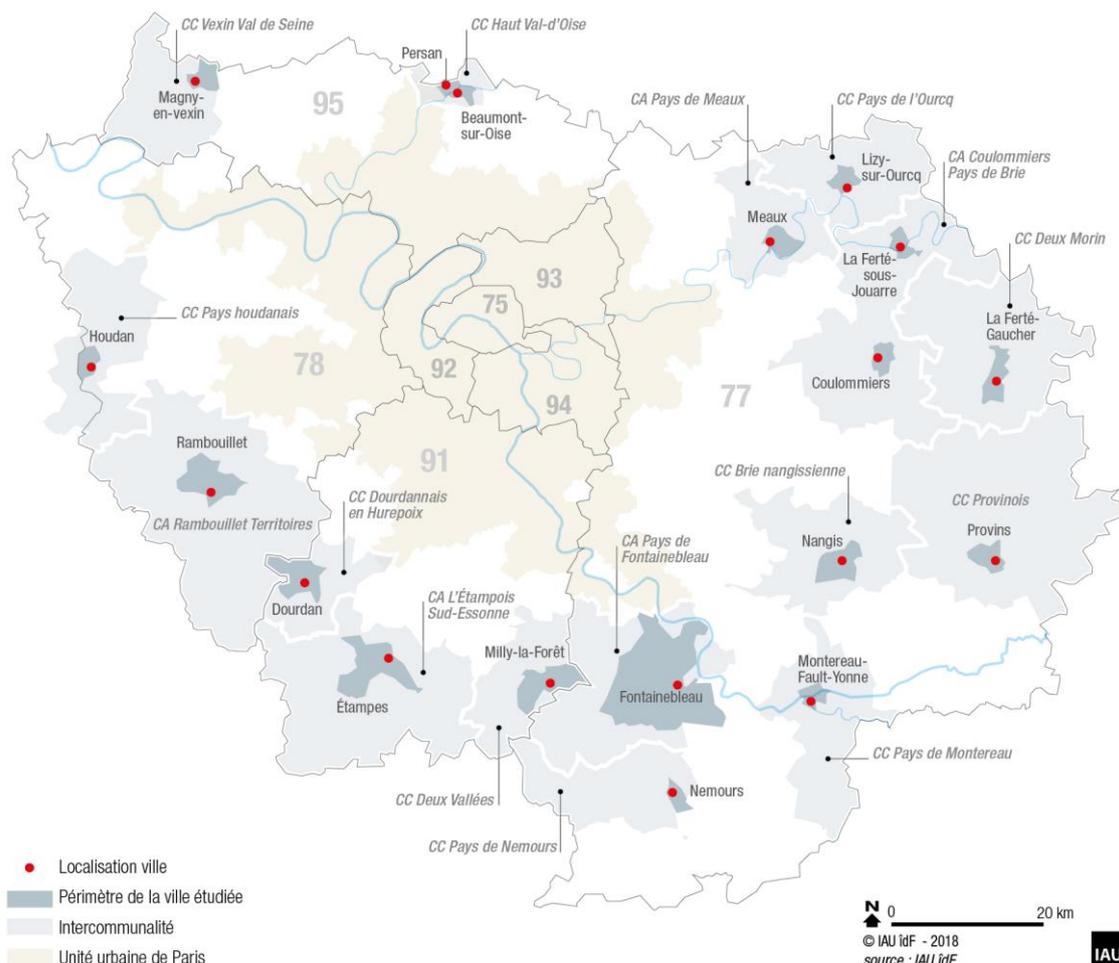
Ces différences dans le temps d'accès au centre de Paris jouent évidemment un rôle important dans le degré de dépendance sociale et économique au cœur d'agglomération et dans la manière dont les élus de ces villes construisent et perçoivent aujourd'hui leur relation avec celui-ci (voir la partie 3).



Cartes 4 et 5 - Temps de trajet en transports en commun et en voiture individuelle des VPM au centre de l'agglomération

Des villes-centre des nouvelles intercommunalités

Ces villes sont identifiables, elles constituent un centre urbain, rayonnant sur un bassin parfois très vaste et concentrant des fonctions administratives, commerciales, culturelles qui en constituent le cœur. Elles ont d'ailleurs, pour la quasi-totalité d'entre-elles, et en dépit des nouvelles recompositions (extension, fusion) qui ont suivi la mise en œuvre de la loi Notre de 2015, donné le nom à l'intercommunalité dont elles sont le centre. Dans la majorité des cas, le siège de l'intercommunalité se trouve au sein de ces villes et elles disposent de la part la plus importante de délégués communautaires.



Carte 6 - Les villes petites et moyennes et leur intercommunalité en 2018

Elles exercent ainsi une forme de centralité décisionnelle et politique. Ce qui ne veut pas dire que le maire de la VPM soit systématiquement à la tête de ces intercommunalités tout dépend des équilibres politiques locaux. Et surtout, la capacité des maires de ces villes à impulser des politiques publiques, à porter des projets intercommunaux est extrêmement variable selon l'histoire de la coopération intercommunale et selon l'histoire politique de la ville. Ainsi, parmi l'ensemble des VPM étudiées, seuls 3 maires sont à la fois maire et président de la structure intercommunale à laquelle leur commune appartient (Marc Robert à Rambouillet, Jean-François Copé à Meaux, Olivier Lavenka à Provins). Dans les autres cas, c'est un maire d'une autre commune ou un adjoint qui, comme à la Communauté de Communes du Pays de Montereau, assure la présidence de l'intercommunalité.

Commune	Population	Intercommunalité	Nature juridique	Année de création	Siège	Nombre de communes	Nombre de délégués	Total de délégués	Part des délégués en %	Nom président	Age	Genre
Milly-la-Forêt	4668	Deux Vallées	CC	1995	Milly-la-Forêt	15	8	31	25,8	Pascal Simonnot	56	H
Étampes	24422	L'Étaminois Sud Essonne	CA	2009	Étampes	37	26	77	33,8	Johann Mittelhauser	32	H
Dourdan	10702	Dourdannais en Hurepoix	CC	2006	Dourdan	11	13	40	32,5	Yannick Hamoignon	62	H
Rambouillet	26202	Rambouillet Territoires	CA	2017	Rambouillet	36	18	67	26,9	Marc Robert	60	H
Houdan	3627	Pays Houdanais	CC	1998	Maulette	36	6	57	10,5	Jean-Jacques Mansat	72	H
Nemours	13172	Pays de Nemours	CC	2010	Bagneaux-sur-Loing	21	18	48	37,5	Vincent Mével	55	H
Montereau-Fault-Yonne	19361	Pays de Montereau	CC	1975	Montereau-Fault-Yonne	21	19	48	39,6	Jean-Marie Guidicelli		H
Fontainebleau	14907	Pays de Fontainebleau	CA	2017	Fontainebleau	26	12	61	19,7	Pascal Gouhoury	51	H
Meaux	54331	Pays de Meaux	CA	2017	Meaux	22	31	68	45,6	Jean-François Copé	55	H
Nangis	8652	La Brie Nangissienne	CC	2006	Nangis	20	13	40	32,5	Gilbert Leconte	59	H
Lizy-sur-Ourcq	3597	Pays de l'Ourcq	CC	1974	Ocquerre	22	7	45	15,6	Pierre Elodie	56	H
Provins	11859	Provinçois	CC	2014	Provins	39	18	71	25,4	Olivier Lavenka	47	H
Coulommiers	14947	Coulommiers Pays de Brie	CA	2018	Coulommiers	42	14	48	29,2	Ugo Pezzetta	44	H
La Ferté-Gaucher	4818	Brie des Deux Morin	CC	2017	La Ferté-Gaucher	31	9	50	18,0	Jean-François Delesalle	66	H
Magny-en-Vexin	5555	Vexin Val de Seine	CC	2006	Villers-en-Arthies	26	11	48	22,9	Jean-François Renard	57	H
Beaumont-sur-Oise	9597	Haut Val d'Oise	CC	2005	Beaumont-sur-Oise	9	10	37	27,0	Catherine Borgne	64	F
Persan	12665	Haut Val d'Oise	CC	2005	Beaumont-sur-Oise	9	12	37	32,4	Catherine Borgne		
La Ferté-sous-Jouarre	9651	Coulommiers Pays de Brie	CA	2018	Coulommiers	42	9	48	18,8	Ugo Pezzetta		

Tableau 1 - Représentation politique des villes petites et moyennes au sein de leur intercommunalité d'appartenance

Pas question ici d'entrer dans le détail de l'analyse de ces constructions très inégales de l'intercommunalité, juste deux extraits d'entretien qui montrent un certain scepticisme des élus par rapport aux regroupements intercommunaux bien qu'ils s'y disent favorables car nécessaires, selon eux, pour « exister » dans le paysage institutionnel francilien.

« La ville cherche sa place depuis des années pour exister. Nous, on a été les premiers à dire qu'on ne pouvait pas rester tout seul et j'ai été un fervent défenseur, il y a plus de 15 ans, de l'intercommunalité alors qu'en fin de compte tout le monde, même le sous-préfet de l'époque, me disait « Pourquoi tu veux faire une interco ? C'est la commune de la Ferté-Gaucher qui a le moins d'intérêt de faire une interco ! ». Moi, j'ai toujours pensé que c'était dans l'air du temps et que de toute façon, même si on était contre, il y aurait un jour où on serait en intercommunalité. Comme j'ai toujours pensé que la strate qu'on avait à l'époque, 10 000 habitants, c'était ridicule. On s'est tourné vers Coulommiers, mais là, sur le plan politique, on a tout fait pour nous empêcher d'aller à Coulommiers. [...] mais nous on pense qu'on ne pourra rester même à 26 000 habitants. Notre interco ne fonctionne pas bien, elle n'est pas la strate qu'il faut. Les maires ne sont pas visionnaires, ils n'ont pas de projets, ils ne veulent pas mettre de services, ils ne veulent pas dépenser pour cela et embaucher. » (maire de la Ferté-Gaucher).

Ma position a évolué sur l'intercommunalité. J'étais très partisan de l'intercommunalité. Je suis beaucoup plus réservé sur leur fonctionnement aujourd'hui. Ce n'est pas spécifique à Montereau. Notre communauté de communes fonctionne plutôt pas mal, on n'a de blocages sur rien mais, je me dis

que dans 50 ans, la carte, elle ne va pas être celle-là. Et que, dans le fond, on devrait plutôt aller vers des communes nouvelles avec une plus forte territorialité qu'aujourd'hui car les gens sont attachés à leur maire et à la commune. Je pense que le schéma de demain, ce sont des structures comme le pays de Meaux, le pays de Montereau, le pays de Fontainebleau qui seront des communes nouvelles. Et ces grandes communes porteront ensemble une stratégie de territoire. Il y a le Grand Paris, il faut qu'il y ait demain, la Grande Brie, le Grand Gâtinais. (mairie de Montereau-Fault-Yonne)



La commune de Houdan (Yvelines) : une des villes de France où le taux de chômage est le plus faible.
© Flickr / Jean-Marie Têtart / Conseil départemental des Yvelines.

2 - Les VPM saisies par la planification

Pour identifier ce que ces villes sont aujourd'hui, la place qu'elles occupent dans un système francilien fortement modelé par les politiques planificatrices visant à contenir le développement de l'agglomération parisienne, il est important de revenir sur les fonctions que les documents de planification ont, dès les années 1960, accordé à ces VPM. Que nous disent-ils sur la manière de se représenter et d'attribuer (ou non), un rôle et des fonctions à ces VPM ? Comment, au cours des 60 dernières années, au travers des cinq schémas de planification urbaine, ces villes ont-elles été pensées ? L'ont-elles d'ailleurs été ?

Ces questions laissent à entendre qu'il y aurait eu un âge d'or des villes petites et moyennes de grande couronne ou, tout au moins, qu'elles auraient tenu une place plus importante dans la vision planificatrice - en particulier celle de l'État - et joué, à l'instar des villes moyennes du reste de l'hexagone, un rôle central dans la modernisation sociale et politique. Et, il est vrai qu'on ne saurait oublier le rôle modernisateur tenu par l'ensemble des villes moyennes en France⁶ et leur importance dans la pensée planificatrice de l'État dans les années 1960-1970. Dans ces années-là, estime le politiste Albert Mabilleau, « il s'est créé un mythe des villes moyennes présentées comme le nouveau centre de gravité de la structuration territoriale du pays, dont la perception est devenue essentielle dans les mécanismes de représentation du changement administratif, économique et social⁷. » Les différents scénarios de développement des VPM de grande couronne imaginés par les services de l'État sont de bons révélateurs du « mythe » construit autour de ces villes moyennes quant à leur capacité à structurer le territoire en Île-de-France comme ailleurs.

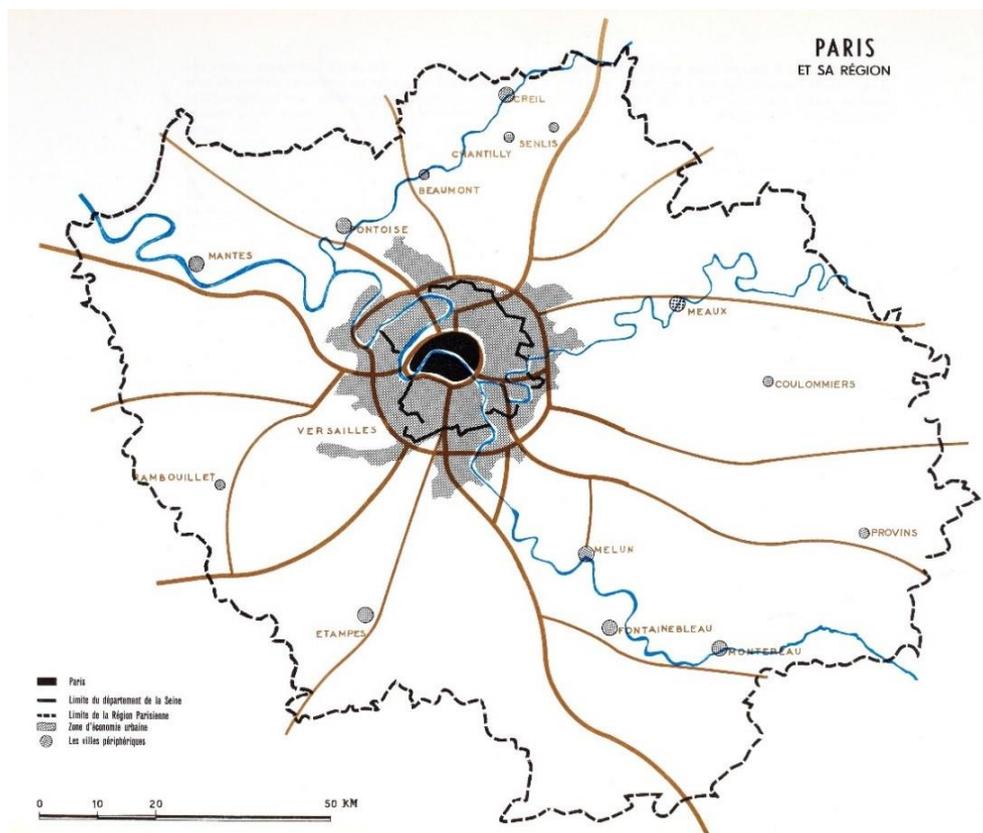
2.1 Le PADOG : les VPM pensées comme des villes « satellites » de Paris

Prenons le PADOG (Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la Région Parisienne), il envisage dès 1960 de déconcentrer Paris selon plusieurs hypothèses. L'une d'entre elles consiste en l'extension des villes moyennes existantes, situées à 40 ou 50 km de Paris, ayant des fonctions de ville-centre pour la zone rurale : Mantes, Meaux, Melun, Montereau. Le PADOG envisage que ces

⁶ Cette dernière est intégrée au PADOG car la partie sud de l'Oise faisait administrativement partie de la région parisienne telle que définie par la Loi du 28 août 1941 qui considère que « les limites de cette région englobent la totalité des départements de Seine-et-Oise et Seine-et-Marne plus les cinq cantons du département de l'Oise les plus proches de l'agglomération. » C'est cette même délimitation qui est retenue lors de la création du District de la région de Paris en août 1961.

⁷ Albert Mabilleau, Claude Sorbets (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Bordeaux, Pedone, 1989, p.10.

villes, accueillent à la fois des industries en expansion et logent massivement les salariés pour atteindre à terme 150 000 à 200 000 habitants. C'est ce qu'on a appelé la politique des 4M.



Carte 7 - Paris et sa Région, PADOG, 1960

Néanmoins, le PADOG indique que l'extension de ces villes doit être modérée au risque autrement que les équipements existants soient rapidement dépassés par une forte croissance démographique et qu'elles perdent leur caractère patrimonial. D'où l'idée pour les auteurs du PADOG que ce n'est pas simplement ces 4 M mais l'ensemble des VPM de grande couronne - Rambouillet, Étampes, Creil⁸, Pontoise, Beaumont, Meaux, Coulommiers, Provins, Montereau-Fault-Yonne, Fontainebleau, Melun et Étampes - qui doivent jouer un double rôle :

- celui de centre important pour la campagne voisine ;
- celui de « satellite de Paris ».

Le PADOG précise toutefois que certaines villes doivent avoir un développement plus modeste, en raison de leur richesse patrimoniale et paysagère, notamment Fontainebleau et Rambouillet qui doivent « constituer une couronne de villes résidentielles et de tourisme, voire universitaire autour de Paris » ou de leur positionnement géographique. Ainsi, « Coulommiers et Provins, en plein cœur de la Brie, devraient suivre un développement normal, sans apport important extérieur⁹. »

Le PADOG prend donc clairement en considération ces VPM situées bien au-delà de ce qui constitue alors l'agglomération parisienne. Son schéma de développement urbain s'appuie sur ces villes considérées comme périphériques ou « satellites » de Paris, en raison de leur situation privilégiée et de leur distance à la capitale. Une fonction centrale leur est attribuée : « ranimer la zone rurale par un développement et un accroissement modéré des villes périphériques de Mantes, Creil, Meaux, Montereau, Melun, Étampes, etc. ¹⁰ » en les transformant en cités satellites urbaines reliées entre-

⁸ Cette dernière est intégrée au PADOG car la partie sud de l'Oise faisait administrativement partie de la région parisienne telle que définie par la Loi du 28 août 1941 qui considère que « les limites de cette région englobent la totalité des départements de Seine-et-Oise et Seine-et-Marne plus les cinq cantons du département de l'Oise les plus proches de l'agglomération. » C'est cette même délimitation qui est retenue lors de la création du District de la région de Paris en août 1961.

⁹ PADOG, p.38.

¹⁰ PADOG, p.147.

elles. Dans le PADOG, il est en effet imaginé d'assurer des liaisons rapides entre ces villes, de les lier par une grande rocade que le Padog propose de transformer en voie principale. L'inspiration de ce modèle de développement défendu dans ce schéma de planification est explicite et reconnu par ses auteurs, c'est le modèle Londonien des villes nouvelles situées entre 60 et 80 Km de Londres. Cette grande rocade, sorte de Francilienne aux franges de l'Île-de-France, ne verra jamais le jour.

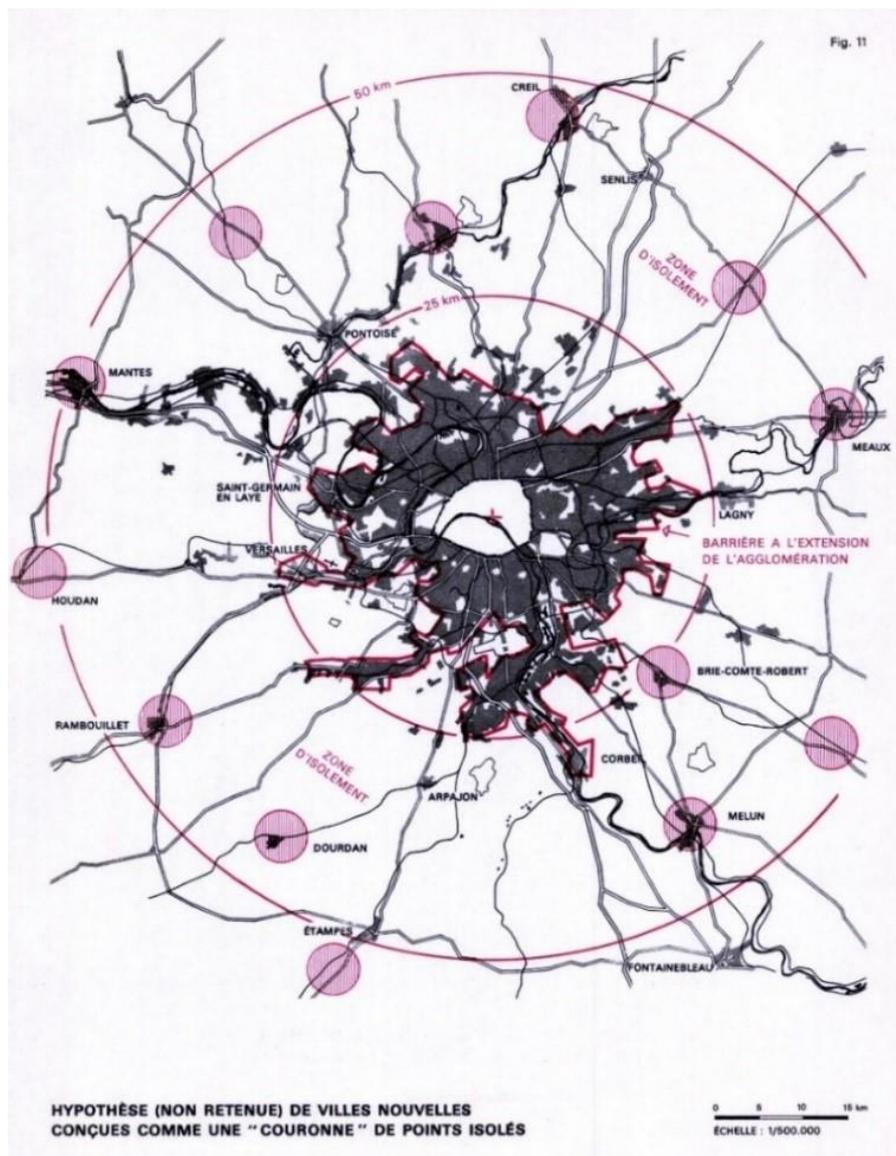
2.2 Le SDAURP de 1965 : les VPM éclipsées par les villes nouvelles

Si le PADOG se donne pour objectif de fixer une limite à la croissance de l'agglomération parisienne, de la contenir, le SDAURP (1965), lui, s'efforce d'organiser cette agglomération et de canaliser sa croissance. Au cœur de ce document de planification se trouve la création de villes nouvelles dont la fonction est de répondre aux problèmes démographiques de la Région parisienne. Celles-ci auraient très bien pu être créées en prenant appui sur les villes satellites. D'ailleurs, la constitution « d'une couronne de villes nouvelles » à 50 km de Paris est l'un des scénarios envisagé par le SDAURP. Il a néanmoins été écarté pour 4 raisons principales.

- Ne pas entraver « la croissance de la couronne de villes – Orléans, Chartres, Évreux, Rouen, Amiens, Reims etc. - (situées à une heure ou une heure et demie des portes de Paris) qui montrent depuis quelques années un grand dynamisme, fondé sur leur aptitude naturelle à recueillir les activités desserrées de l'agglomération parisienne ainsi que les provinciaux cherchant un emploi. » (p. 80).
- Lier population et emploi, ce qui signifie qu'il faut rapprocher les villes nouvelles de la zone d'emploi au risque autrement de transformer ces villes nouvelles en cités dortoirs ou de pénaliser le développement des villes du bassin parisien l'emploi était fortement développé dans cette couronne de villes moyennes.
- Contenir le front urbain de l'agglomération en évitant que « les espaces libres se situant entre ces villes et l'agglomération parisienne - espaces libres dont l'existence continue l'attrait principal de la solution - [...] ne se trouvent « sous menace constante d'une urbanisation (à laquelle) ils ne résisteraient pas. » (p.75-76).
- Développer des villes nouvelles sur « une ligne de force géographique ou économique à l'échelle du bassin parisien, et, plus largement, du territoire national » ce que ne permettrait pas la création de villes en couronnes à quelques dizaines de kilomètres. (p.76).

Ce choix de ne pas s'inspirer du modèle londonien, témoigne de l'importance dans la pensée planificatrice des acteurs étatiques de l'époque, de concilier l'aménagement francilien et l'aménagement de l'espace français. Au moment où se dessine à l'échelle nationale la politique des métropoles d'équilibres, au moment où les critiques sur Paris et le désert français¹¹ sont encore présentes, choisir ces villes moyennes eut été faire le choix du développement de la région parisienne aux dépens des villes voisines du bassin parisien. Trop proches des villes moyennes des régions voisines, les VPM de la grande couronne sont donc maintenues à l'écart des grands axes d'urbanisation définis au sein du SDAURP. C'est pourquoi ce schéma ne s'intéresse pas, ou très peu, à ce qui se joue au-delà de l'agglomération et donc aux VPM qui s'y trouvent (Étampes, Dourdan, Fontainebleau, Montereau-Fault-Yonne, Provins, Coulommiers, Nangis, Rambouillet).

¹¹ Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Le Portulan, 1947.



Carte 8 - Hypothèse du SDAURP (non retenue) de villes nouvelles conçues comme une couronne de points isolés

Il fixe simplement pour principe que « l'expansion de chacune d'elles se fasse suivant sa vocation propre », selon deux objectifs :

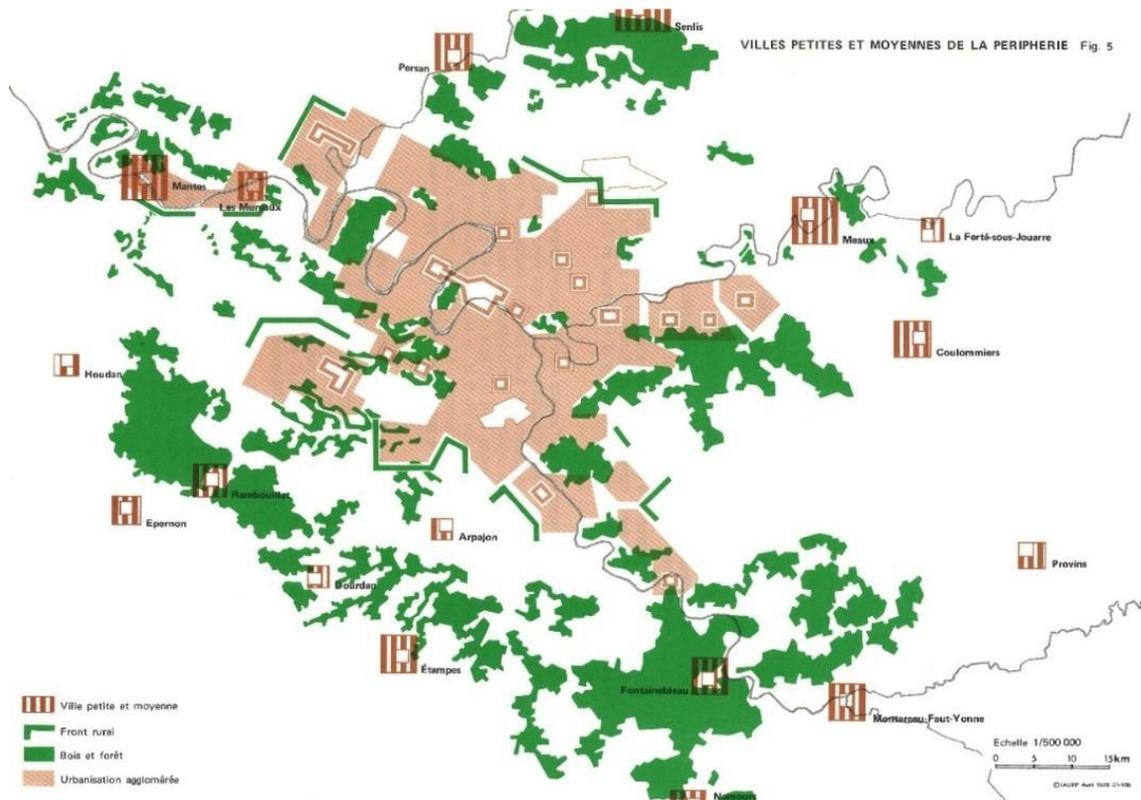
- « Le rythme de développement de la ville et la répartition des nouvelles constructions sur le terrain doivent être conçus de manière à sauvegarder le cœur de ville de l'engorgement, prélude à la destruction, alors que, le plus souvent, ce cœur de ville mérite d'être conservé ...) ;
- Le type des constructions ne doit pas constituer une rupture trop marquée avec le caractère de la ville et de son environnement¹². »

2.3 Le SDAURIF de 1976 : les VPM négligées

Dans la lignée du SDAURP, le SDAURIF (1976) en poursuit les grands principes d'aménagement tout en prenant en compte l'inflexion de l'évolution démographique et économique qui est beaucoup plus mesurée par rapport aux prévisions envisagées par le SDAURP. Ses objectifs sont ainsi d'améliorer le cadre de vie des habitants de la région, de protéger et de valoriser les ressources naturelles et le patrimoine bâti, de maintenir le rôle international de Paris et sa région. Dans cette perspective, le parti pris d'aménagement de ce document de planification se décline en quatre axes principaux :

¹² SDAURP, p.132

- Une organisation urbaine polycentrique, fondée sur des noyaux restructurateurs de banlieue et les villes nouvelles ;
- La protection et l'aménagement de l'espace rural avec le développement des espaces verts et la création de cinq zones naturelles d'équilibre ;
- L'organisation des transports en commun et routiers ;
- Le développement qualifié de « modéré des villes petites et moyennes de la périphérie » c'est-à-dire des villes en dehors de l'agglomération qui sont d'ailleurs clairement identifiées comme telles, pour la première fois, sur la carte.



Carte 9 - Représentation des VPM de la « périphérie » : SDAURIF de 1976

Les VPM de grande couronne, ces villes de la périphérie, ne sont donc pas oubliées, mais il leur est assigné un développement modéré. Celui-ci doit se concilier « avec la politique de sauvegarde de l'espace rural, et notamment la création de zones naturelles d'équilibre ». Ces villes dont il est rappelé à la fois « le caractère provincial » leur conférant un certain attrait et la fonction de marché et de centre de services pour les zones rurales, se voient donc attribuer un rôle très secondaire dans ce schéma d'organisation spatiale. Pas question d'en faire des pôles majeurs de l'aménagement régional, ce sont les villes nouvelles qui concentrent encore tous les efforts d'aménagement en grande couronne. Quant à ces villes de la périphérie, elles doivent continuer à se développer mais en préservant « leur caractère provincial qui leur donne un certain attrait ». Pour ces villes, le SDAURIF se contente donc, de reprendre les deux objectifs fixés par SDAURP consistant à conserver l'existant par des politiques de réhabilitation-restauration.

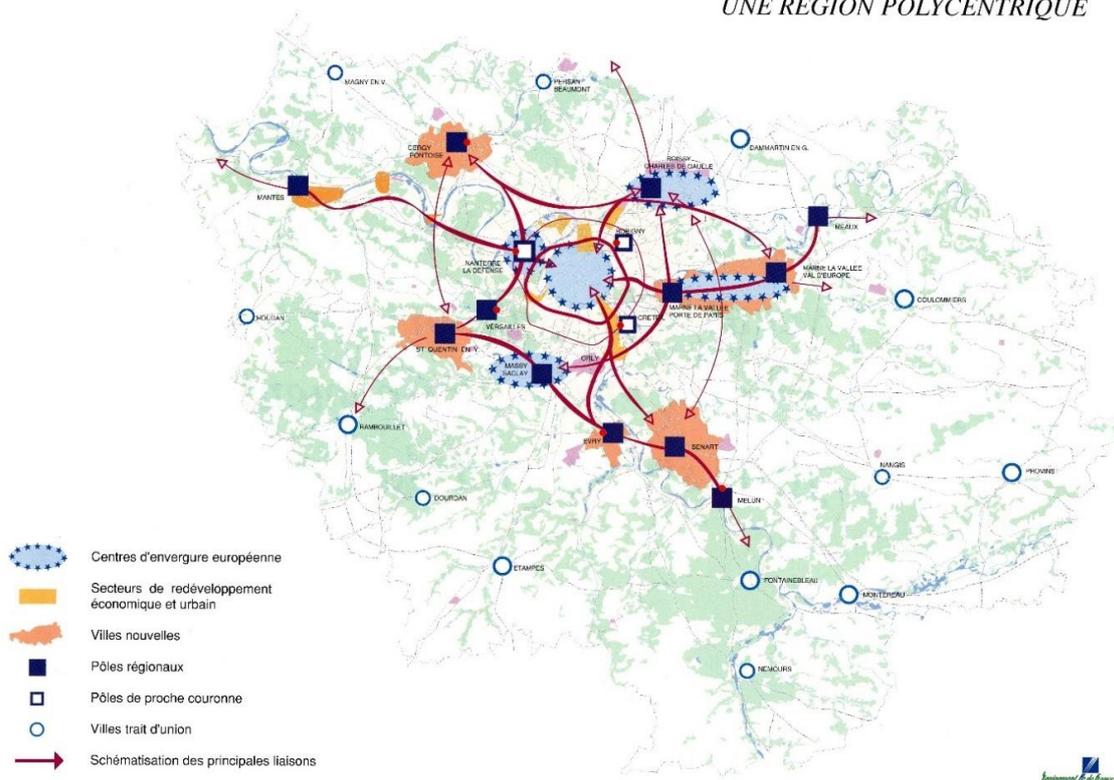
- « Le rythme de développement de la ville et la répartition des nouvelles constructions sur le terrain doivent être conçus de manière à sauvegarder le cœur de la ville de l'engorgement, prélude à la destruction, alors que, le plus souvent, le cœur de la ville mérite d'être conservé ».

- « Le type des constructions ne doit pas constituer une rupture trop marquée avec le caractère de la ville et de son environnement ». (SDAURIF, p.47)

2.4 Le SDRIF de 1994 : les VPM pensées comme des villes « trait d'union »

Le SDRIF de 1994 s'inscrit dans un nouveau contexte par rapport aux schémas précédents : la décentralisation est entrée en acte en donnant notamment aux communes de nouvelles compétences en matière d'aménagement du territoire. Quant aux villes nouvelles, elles ont déjà pour la plupart plus de 20 ans d'existence et produisent leurs effets comme pôles d'activités. Défendant une organisation résolument polycentrique et hiérarchisée de la Région, ce document de planification réinterroge¹³ et revalorise le rôle et les fonctions des VPM de grande couronne. Significativement, les villes petites et moyennes - Fontainebleau, Montereau, Nemours, Nangis, Provins, Coulommiers, Persan-Beaumont, Dammartin-en-Goële, Magny-en-Vexin, Houdan, Rambouillet, Dourdan et Étampes - ne sont plus désignées sur la principale carte du SDRIF comme à la « périphérie » mais elles apparaissent, comme partie intégrante du système de développement régional.

UNE REGION POLYCENTRIQUE



Carte 10 - Une région polycentrique (SDRIF – 1994)

Négligées dans les deux précédents documents de planification au profit des villes nouvelles, les VPM se voient reconnues de nouvelles fonctions et désignées par une dénomination nouvelle : celle de villes trait-d'union. Elle correspond à la double fonction qui leur est assignée. Elles doivent freiner l'extension de la tâche d'huile urbaine. Pour ce faire, elles doivent se constituer en point d'appui et établir des liens avec les départements limitrophes afin de développer une solidarité interrégionale permettant de relayer la dynamique économique et urbaine parisienne. L'idée sous-jacente au SDRIF de 1994 est, estime Daniel Béhar, que « le temps des villes nouvelles est révolu et que, désormais, il convient d'ancrer l'aménagement du territoire de l'Île-de-France sur des noyaux urbains anciens disposant d'une assise et d'une capacité de rayonnement, limitées certes à un pays de confins mais reconnues et solides¹⁴ ». Sauf que cette injonction à jouer un nouveau rôle défini par le SDRIF de 1994, ne s'accompagne d'aucun dispositif, d'aucune aide permettant de dynamiser ces villes traits-

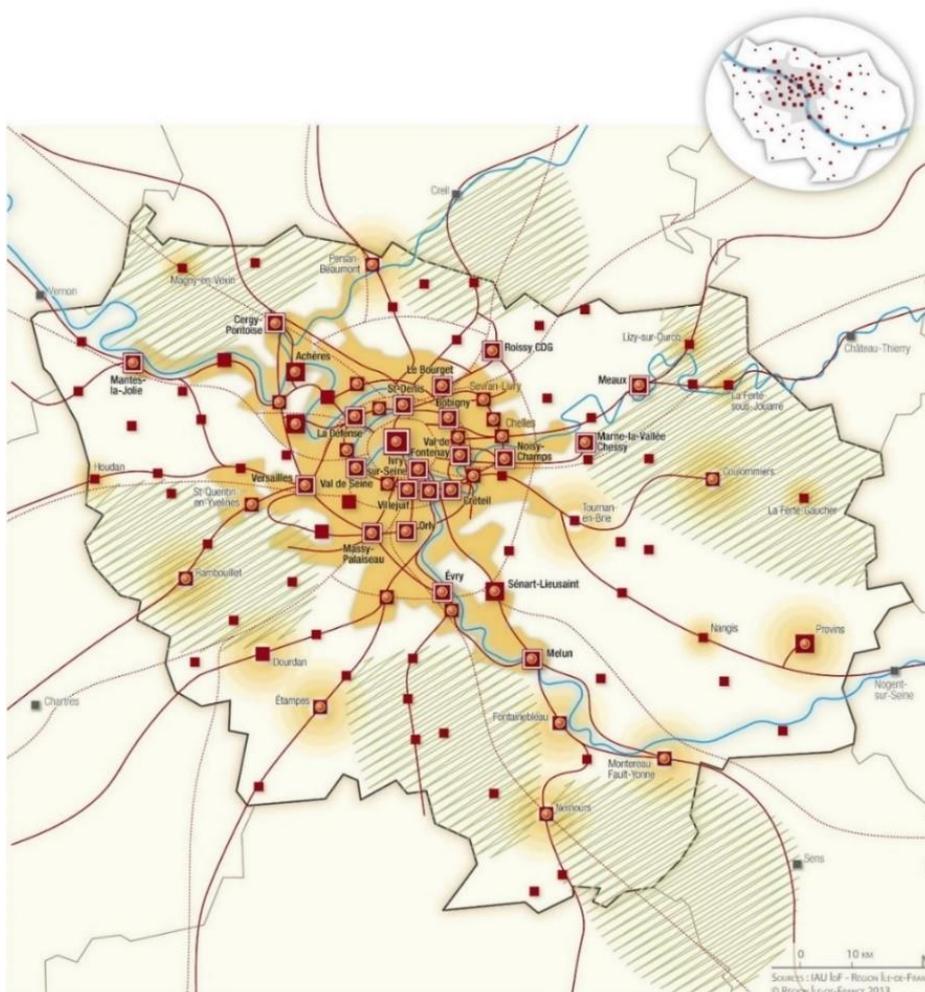
¹³ Significatif du retour d'une réflexion sur ces villes historiques, en amont de la définition de ce schéma de planification, 18 de ces VPM situées dans et en dehors de l'agglomération parisienne, ont fait l'objet d'études commanditées par l'IAURIF sur le rôle et le devenir de ces villes historiques. Sur ce point, voir la synthèse de Jean-Pierre Palisse, « Entre banlieue et province. 18 petites villes en Ile-de-France », *Cahiers de l'IAURIF*, avril 1993, n°103, pp.107-119.

¹⁴ Daniel Béhar, Estèbe Philippe, *Les Petites villes en Ile de France : entre la cité équilibrée et la ville éclatée : rapport final*, Ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, Paris, septembre 1997, p.8

d'union¹⁵, de les constituer en véritables pôles relais entre l'agglomération parisienne et le réseau des villes du Bassin parisien. Ce SDRIF n'a donc pas conduit à la mise en œuvre de projets de territoire transrégionaux s'appuyant sur ces villes traits-d'union qui sont, en dépit des intentions, restées dans l'ombre portée des villes nouvelles.

2.5 Le SDRIF de 2013 : des pôles de centralité mais secondaires

Enfin, le SDRIF de 2013 établit trois piliers dans son projet spatial régional : relier-structurer, polariser-équilibrer, préserver-valoriser. L'axe « polariser – équilibrer » définit l'équilibre régional d'abord à travers la restructuration des bassins de vie où seront implantés activités et logements afin de réduire les distances domicile-travail. Il se retrouve également autour des gares de RER et du futur métro du Grand Paris Express. Les villes petites et moyennes sont définies comme des pôles de centralité, sur lesquels s'appuyer pour favoriser une multipolarité régionale. Elles y apparaissent de manière secondaire et leur positionnement s'inscrit dans une logique de continuité de leurs fonctions établies : « Le riche réseau des villes moyennes et les nombreux bourgs et villages des zones rurales d'Île-de-France continueront d'offrir une qualité urbaine, respectueuse de leur environnement immédiat largement naturel (forêts, champs, etc.). » (p. 62, Défis, projet spatial régional et objectifs). Toutefois, le développement de nouvelles filières économiques (« industries durables, innovation numérique, développement de productions locales », p. 62) est vu comme une opportunité pour le développement de ces villes (Nangis, Houdan, La Ferté-Gaucher...). Point important, qui constitue à la fois un atout et une contrainte dans le développement de ces villes, au-delà de leur fonction de centralité, elles sont perçues comme des territoires à capacités fortes de densification et d'extension « contribuant à l'effort régional de construction de logements et garants de la mixité sociale et fonctionnelle¹⁶ »



Carte 11 - Le SDRIF de 2013

¹⁵ Voir sur le bilan du SDRIF 1994 en grande couronne la note rapide relative aux « Franges franciliennes face au développement métropolitain », Jean-Pierre Palisse, note rapide n°323, IAURIF, mars 2003.

¹⁶ SDRIF 2013, p.72

Synthèse de la partie 1 : des villes placées dans l'ombre des villes nouvelles

À la lecture de ces documents de planification, notamment des scénarios de développement imaginés mais non retenus, on voit que la place de ces VPM dans la vision planificatrice de l'Île-de-France n'a cessé d'osciller. Considérées comme des points d'appui majeurs au développement de la région capitale, au début des années 1960, leur rôle a été, et pour longtemps, éclipsé par le choix de construire des villes nouvelles à proximité du cœur d'agglomération. Pendant près de 30 ans, elles ont été placées dans l'ombre des villes nouvelles, à la périphérie du développement de l'agglomération avant de se voir revalorisées dans une vision plus polycentrique de l'aménagement régional dans les derniers schémas de planification. Comment ces villes petites et moyennes, au regard de la manière dont elles ont été saisies par la pensée planificatrice, se sont-elles développées ? Que sont-elles devenues de la politique des 4 M à la politique des pôles secondaires ? Voilà les deux questions au centre de la seconde partie de ce travail.

Partie 2 - Des villes en déclin ?

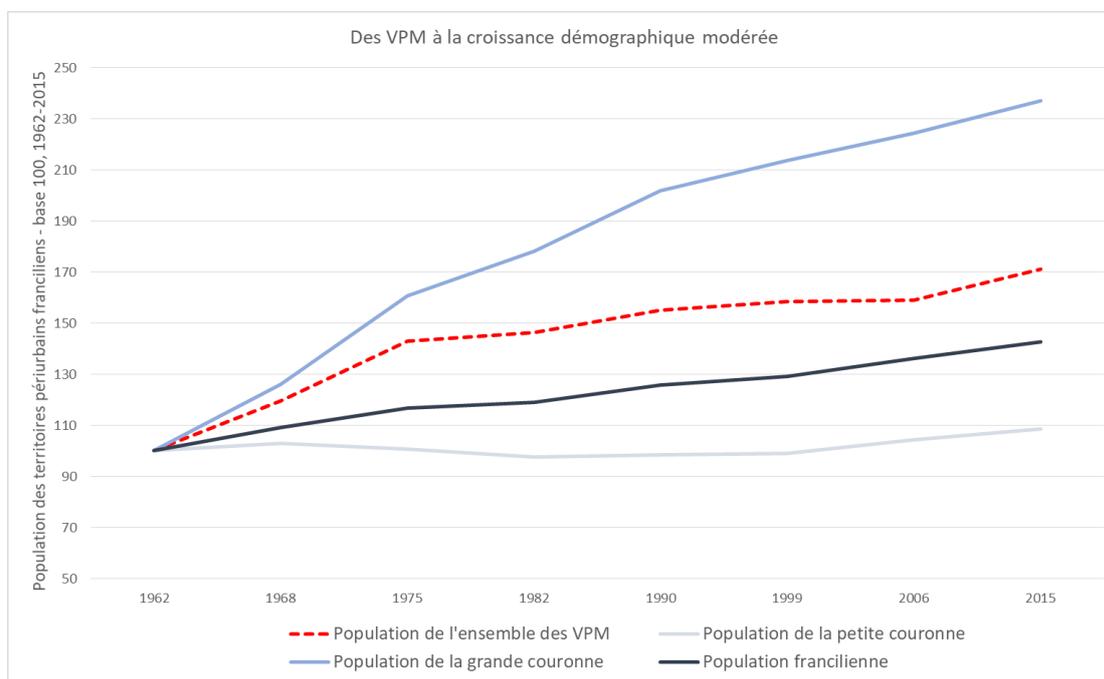
Ces villes, auxquelles les différents schémas de planification, ont attribué une fonction, plus ou moins centrale dans la structuration des espaces infra-régionaux de l'Île-de-France, comment ont-elles évolué ? Comment s'en sortent-elles sur le plan démographique ? Sont-elles dans une dynamique de déclin démographique comme nombre de VPM à l'échelle nationale¹⁷ ? Ou, au contraire, connaissent-elles une croissance ? Cette croissance ou déclin démographique tient-il au solde migratoire ou aux dynamiques naturelles ? Ont-elles toutes la même trajectoire de développement ? Pour répondre à ces questions, saisir les changements structurels dans ces villes et les inflexions plus courtes, nous prendrons une période d'analyse de 50 ans et comparerons ces villes avec différentes échelles géographiques (grande couronne, petite couronne, Région)

1 - Des villes dont le poids démographique diminue

Avec 251 023 habitants, les VPM représentent 4,7% de la population des départements de grande couronne dont une large partie de leur territoire se situe dans l'agglomération parisienne. C'est proportionnellement peu. Plus que ce chiffre, l'important pour mesurer le poids de ces villes au sein de l'espace régional francilien est la dynamique d'évolution de leur population sur une période de 50 ans et son évolution au regard de celle de la grande couronne et de la région.

1.1 Une croissance démographique continue mais plus faible que celle des autres espaces de la grande couronne

Un premier constat est que les villes petites et moyennes hors agglomération ont connu une croissance démographique continue depuis les années 1960, de l'ordre de 71%. Elles sont ainsi passées de 146 646 habitants en 1962 à 251 023 habitants en 2015, avec un taux annuel de croissance moyen de 1,02% sur la totalité de la période.



Graphique 1 - la croissance démographique des VPM de 1962 à 2015

Les VPM s'inscrivent donc dans la dynamique de croissance de la grande couronne qui, depuis 50 ans, porte la démographie francilienne. En effet, de 1962 à 2015, la croissance démographique en grande couronne est continue et croît, grâce à un important solde migratoire. Son rythme est soutenu (de 1,64%) tandis que la petite couronne perd en attractivité à partir du milieu des années 1960¹⁸.

¹⁷ Voir note CGET, « Villes moyennes en France : vulnérabilités, potentiels et configurations territoriales », note 45, décembre 2017.

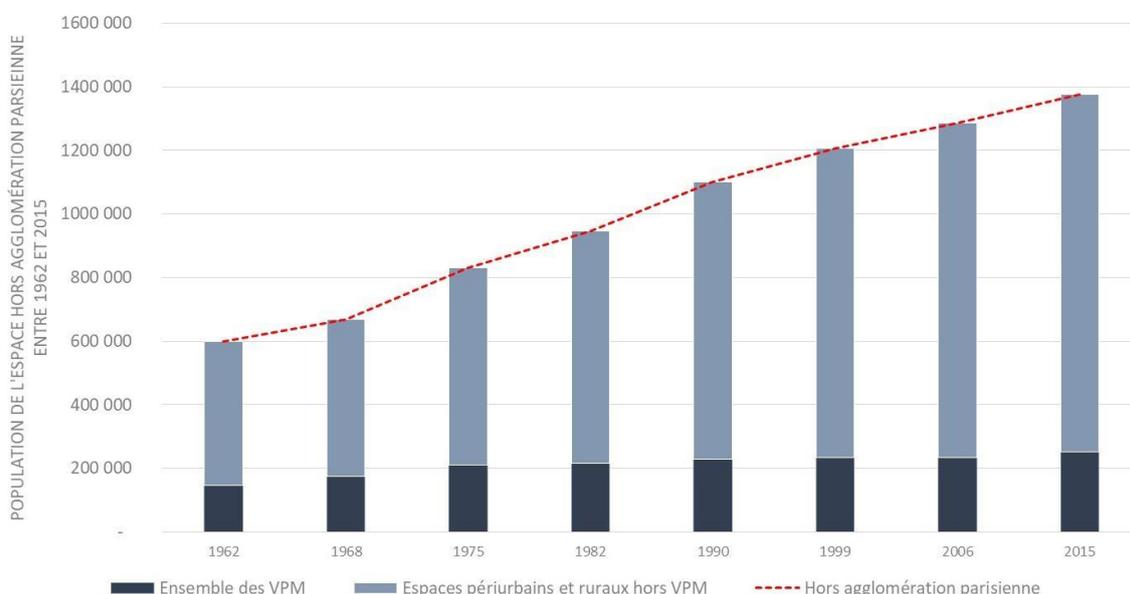
¹⁸ La grande couronne enregistre un solde migratoire s'élevant à 3,07% entre 1962-1968, 2,53% entre 1968-1975, tandis

Résultat, en 2015, la grande couronne représente 43,9% de la population francilienne contre 26,4% en 1962.

Un boom démographique qui tient à un double phénomène :

- la croissance urbaine des espaces proches de l'agglomération parisienne en grande partie liée, à partir des années 1970, à la création des villes nouvelles qui permettent un desserrement de la population en petite couronne. Les villes petites et moyennes se développeront à l'ombre de ces dernières, comme si elles étaient progressivement reléguées au second plan.
- la croissance de la couronne périurbaine par la construction de lotissements pavillonnaires initiées, dès les années 1960, dans l'ouest francilien et un peu plus tardivement ailleurs. Les VPM contribuent d'ailleurs à structurer ces espaces hors de l'agglomération parisienne mais elles ne sont pas le principal réceptacle des migrations résidentielles hors de l'agglomération parisienne. Elles se différencient en effet par un rythme de croissance nettement plus modéré qui tend à s'infléchir sur la dernière période 2006-2015 où la croissance est plus marquée.

Un second constat est que l'augmentation de la population des VPM est moindre que dans les autres espaces de la grande couronne, notamment dans les villes nouvelles, et loin des 150 000 à 200 000 habitants par commune envisagés, en 1960, dans le PADOG.



Graphique 2 - La croissance démographique hors de l'agglomération parisienne sur le long terme

La croissance démographique de la grande couronne s'est donc principalement réalisée en dehors des polarités historiques, en dehors des villes petites et moyennes. Celles-ci ont continué, prises comme un tout, à croître mais beaucoup plus faiblement que le reste de la grande couronne. Ceci explique que leur poids démographique n'a cessé de diminuer au profit des espaces ruraux franciliens et des périphéries intercommunales des VPM. En 1962, 1 habitant sur 4 de l'espace hors agglomération parisienne vit au sein d'une VPM et elles représentent 6,5% de la population de la grande couronne. Aujourd'hui, 1 habitant sur 5 de l'espace hors agglomération parisienne vit au sein d'une VPM : leur poids démographique s'est donc, au fil des 50 dernières années, réduit par rapport à l'ensemble de l'espace périurbain et rural.

1.2 Une dynamique démographique en décalé

Moindre que dans d'autres espaces franciliens, moindre que les projections envisagées dans les différents plans stratégiques d'aménagement, la croissance démographique des VPM ne s'est pas

que la petite couronne, respectivement sur les deux périodes, a un très important solde migratoire qui se révèle par la suite négatif (0,35% 1962-1968 et -0,77% 1968-1975). La grande couronne attire à la fois des franciliens mais également des provinciaux, ce qui contribue à augmenter le rythme de croissance démographique.

non plus réalisée au même moment que dans les autres espaces composant la grande couronne. Elle est plus précoce et liée, dans la plupart de ces villes, à la politique des 4M. Celle-ci visait à appuyer « le développement de la Région Île-de-France sur les villes moyennes préexistantes situées à distance confortable du tissu urbain aggloméré : Mantes la Jolie, Meaux, Melun, Montereau. Chacune de ces villes devait accueillir à la fois des industries en expansion et loger massivement les salariés nécessaires à cette croissance économique¹⁹. » D'où la programmation importante dans ces 4 villes - mais aussi à Étampes ou Persan - de Zones à Urbaniser par priorité (ZUP) et Zones industrielles (ZI) - pour répondre aux besoins en logements de la main d'œuvre employée dans les usines implantées dans ces VPM.

Ceci explique que, de 1962 à 1968, 10 des 18 VPM connaissent un très fort accroissement de leur population, avec des taux de croissance annuels moyens supérieurs à 3%. C'est le cas notamment de toutes les villes petites et moyennes de Seine-et-Marne. Certaines, comme Nangis, Montereau-Fault-Yonne et Meaux, connaissent même des taux de croissance annuel supérieurs à 5% (respectivement +6,08%, +5,79% et 5,20%).

Leur croissance démographique se poursuit sur la période suivante 1968-1975. Des villes comme Persan, Dourdan et Nemours ont encore, dans la continuité de leur croissance démographique entamée dès 1962, d'importants taux moyens de croissance annuelle (respectivement +5,13%, +4,75% et +4,71%). Seules les communes de Fontainebleau et de Coulommiers font exception avec des taux de croissance négatifs. La croissance démographique des villes petites et moyennes n'est donc pas, dans ces années-là, liée à l'arrivée d'une population en quête de pavillons, d'une « ville à la campagne », mais bien plus aux nécessités de répondre à une demande de logement pour la main d'œuvre industrielle venant notamment des campagnes environnantes. Frédéric Santamaria souligne ainsi que « le mouvement de délocalisation industrielle vers les villes moyennes les placent dans une position de réceptacle majeur des populations issues des campagnes [...]. Les villes moyennes ont donc contribué sur cette période [1962-1975] à fixer une partie des populations qui se seraient dirigées vers Paris ou vers les grandes villes²⁰. »

<i>Taux de croissance annuelle moyen des villes petites et moyennes dans les périodes intercentennaires</i>							
<i>Communes</i>	1962-1968	1698-1975	1975-1982	1982-1990	1990-1999	1999-2006	2006-2015
77 Nangis	+++	+++	-	-	-	-	+
77 Montereau-Fault-Yonne	+++	+	--	--	--	--	+
77 Meaux	+++	+++	-	-	-	--	+
77 Lizy-sur-Ourcq	+++	+	+	-	+	-	-
78 Rambouillet	+++	+++	+	+	-	-	--
77 La Ferté-Gaucher	+++	++	-	-	-	--	+
91 Étampes	+++	++	--	+	-	-	-
77 Coulommiers	++	-	-	+	-	--	-
77 La Ferté-sous-Jouarre	++	+	-	++	-	-	-
77 Provins	+	+	--	--	-	-	--
91 Dourdan	+++	+++	+	+	-	--	+
77 Nemours	+++	+++	-	-	-	--	-
95 Persan	+++	+++	+	-	--	-	++
78 Houdan	-	++	-	--	-	--	+
95 Magny-en-Vexin	+	++	+	+	+	--	-
91 Milly-la-Forêt	-	+	+	+	-	-	-
95 Beaumont-sur-Oise	+	+	--	-	-	-	+
77 Fontainebleau	--	--	--	-	-	--	--

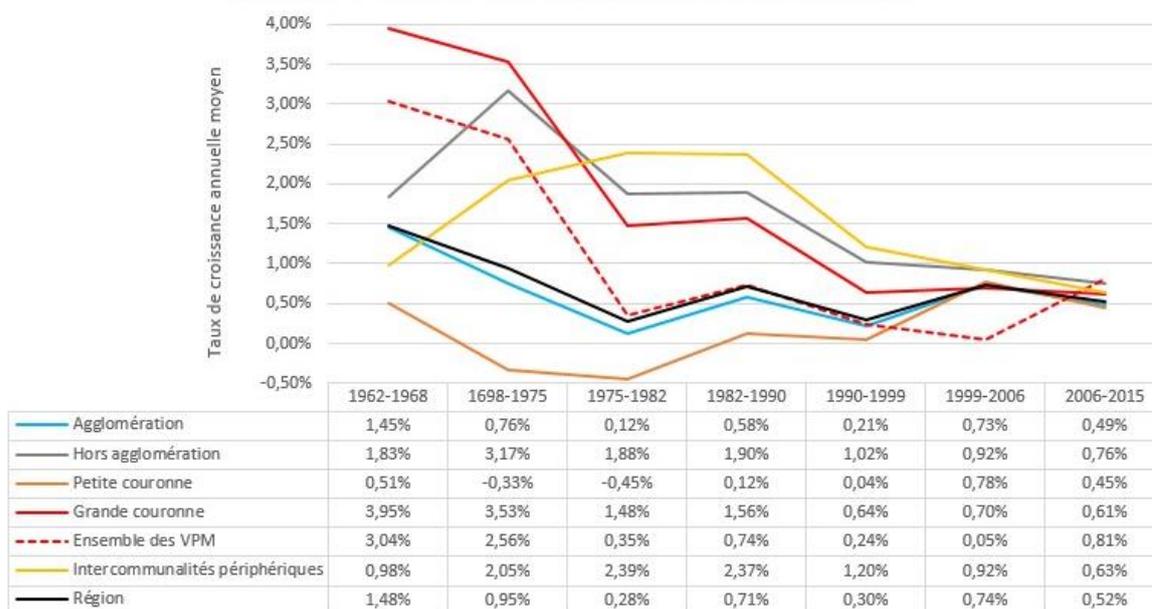
Légende

- +++ Taux de croissance annuelle moyen supérieur à 3%
- ++ Taux de croissance annuelle moyen supérieur à 2%
- + Taux de croissance annuelle moyen supérieur à 1%
- Taux de croissance annuelle moyen compris entre 0 et 1%
- Taux de croissance annuelle moyen négatif
- +++ Taux maximum
- Taux minimum

¹⁹ Daniel Béhar, « Fonction urbaine et identité sociale en grande couronne : villes moyennes et villes nouvelles », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°50, avril 1991, p.12-20.

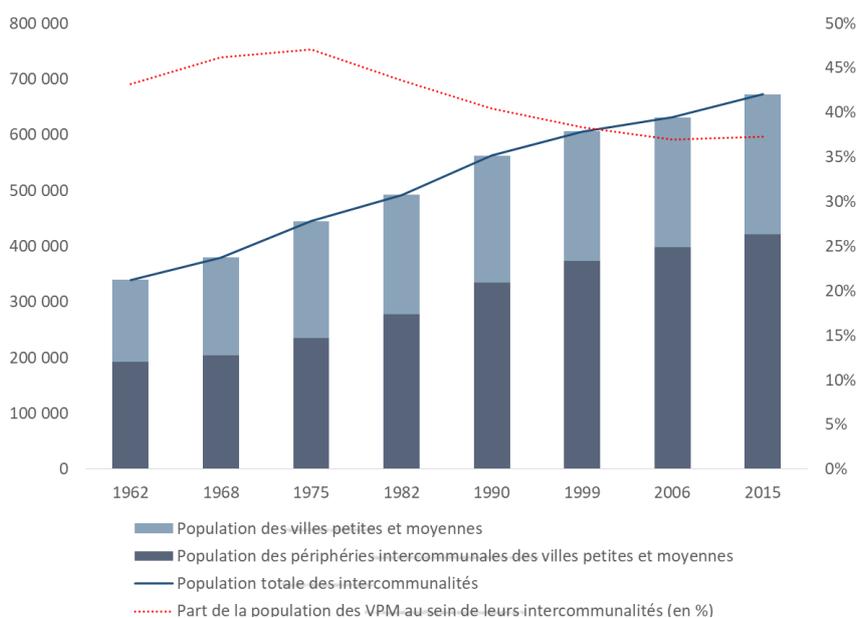
²⁰ Frédéric Santamaria, « Les Villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Noréis*, n°223, 2012, p.4

Tableau 2 - Taux de croissance annuelle moyen de la population des villes petites et moyennes dans les périodes intercensitaires



Graphique 3 - Les rythmes de croissance des différents espaces franciliens

Sur la période qui suit, 1990-2015, période où les villes petites et moyennes connaissent pourtant un regain d'intérêt dans le schéma de planification régionale, elles voient leur taux de croissance annuelle moyen s'effondrer. Il est divisé par 4 d'une période intercensitaire à l'autre : + 1,58% de taux de croissance annuelle moyen entre 1962 et 1990 contre +0,39% de 1990 à 2015. Là-encore, le déclin est plus précoce que dans le reste de la grande couronne. La croissance démographique des VPM marque un coup d'arrêt dès le milieu des années 1970, passant de +2,56% (1968-1975) à +0,38% (1975-1982). Pour l'expliquer, deux éléments peuvent être avancés.

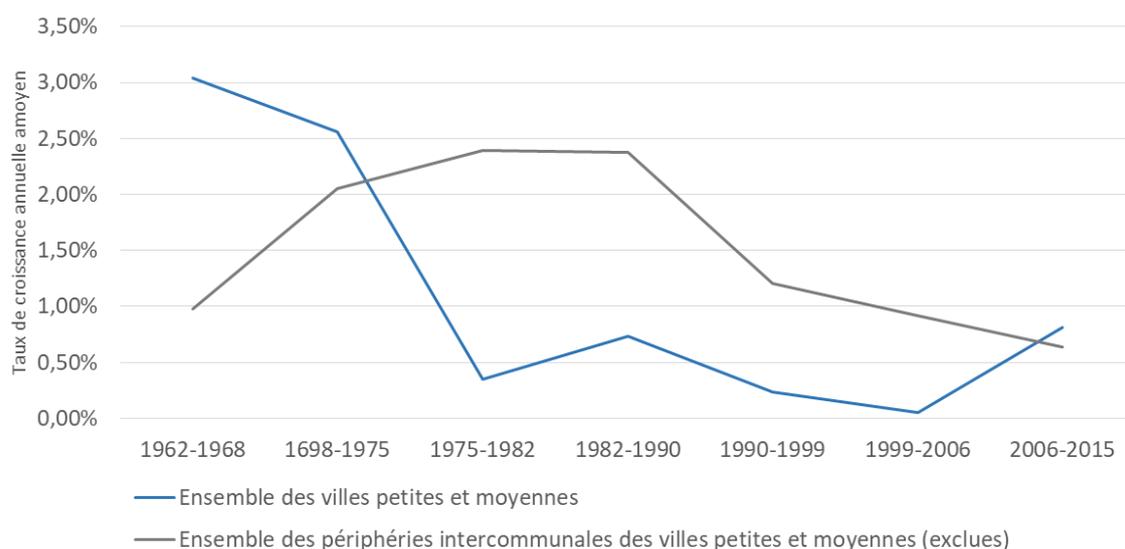


Graphique 4 - L'évolution de la population des villes petites et moyennes et de leurs périphéries intercommunales de 1962 à 2015

Un premier résidu dans la création des cinq villes nouvelles franciliennes en grande couronne, à savoir Cergy-Pontoise, Évry, Marne-la-Vallée, Saint Quentin-en-Yvelines et Sénart. Ces dernières sont

composées de plusieurs communes dont la population double entre 1962 et 1975. Avec un rythme de croissance de 24 000 personnes par an entre 1975 et 1982, les villes nouvelles attirent de nouveaux arrivants de l'Île-de-France, dont la plus grande part vient de la grande couronne. Ces derniers représentent 12 700 nouvelles arrivées par an, en moyenne (contre 4 800 venant de Paris et 10 500 de la petite couronne²¹).

Un deuxième élément tient au fait que les petites communes rurales/périurbaines attirent plus que les villes petites et moyennes. On constate en effet que le poids démographique des villes par rapport à leurs communes périphériques²² diminue à partir du milieu des années 1970. Il passe de 47% en 1975 à 37% en 2015. Alors que la population des villes petites et moyennes n'augmente que très lentement à partir du milieu des années 1970, les communes situées à leur périphérie voient leur rythme de croissance s'accroître jusqu'au début des années 1990. L'expansion démographique des petites communes périurbaines et rurales, pour lesquelles les VPM assurent souvent une fonction de centralité, se poursuit jusqu'en 2006.



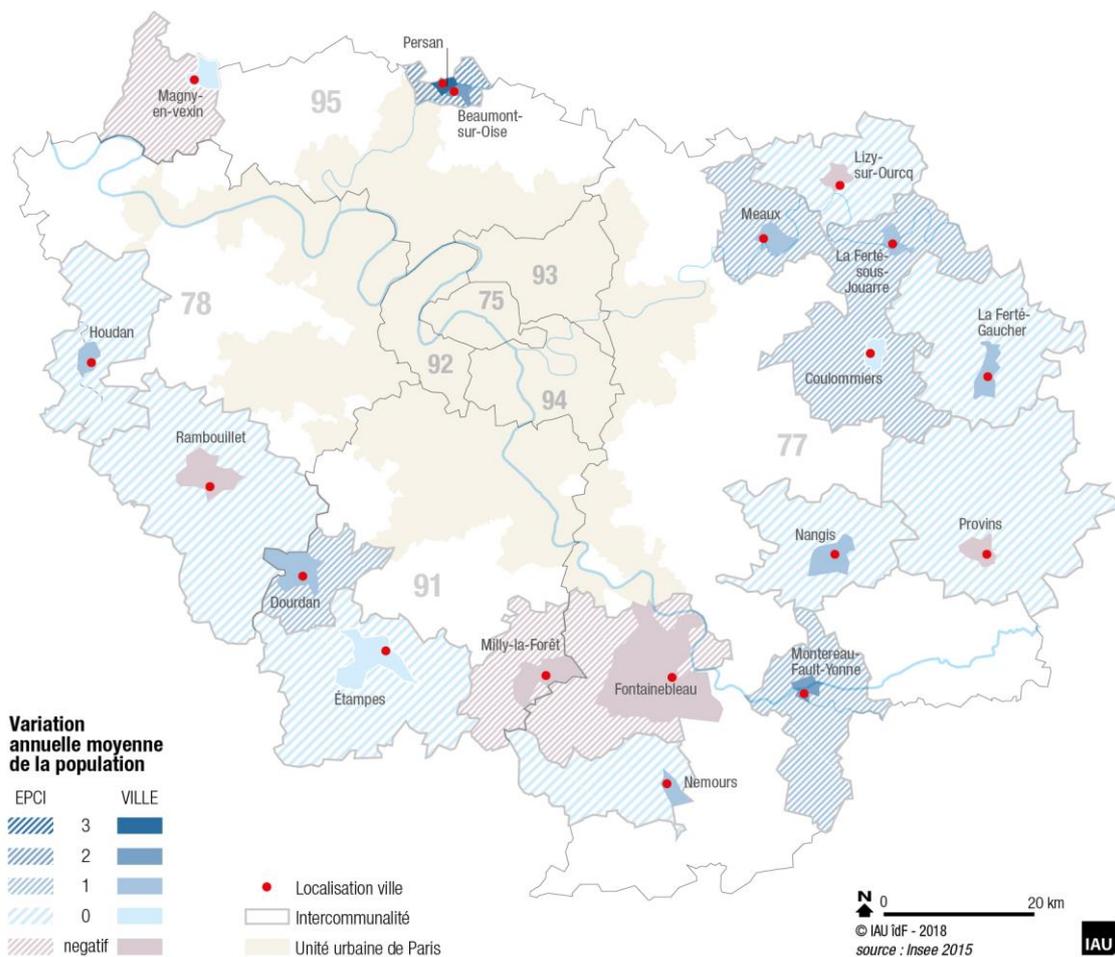
Graphique 5 - Le taux de croissance des villes petites et moyennes et de leur périphérie intercommunale de 1962 à 2015

1.3 Vers un regain de la croissance démographique des VPM ?

Au regard de la faible croissance des VPM depuis le début des années 1980, on aurait tendance à conclure à une situation de déclin ou tout au moins de fort ralentissement du développement de ces communes. D'ailleurs plusieurs villes, comme Montereau, étaient dans un des premiers articles consacrés aux villes en décroissance, classées parmi celles-ci. Ce constat doit être nuancé au regard du net regain de croissance observé dans plusieurs de ces villes petites et moyennes sur les 15 premières années du XXIème siècle. Le taux annuel de croissance de l'ensemble des VPM est en forte hausse par rapport à la période précédente (+0,81% sur 2006-2015 contre +0,05% de 1999 à 2006). Et, fait remarquable, il est plus élevé que dans tous les autres espaces franciliens.

²¹ INSEE, Aubry (B.), Zin el Abidine (K.), « Les villes nouvelles en Île-de-France », n°377, Juin 1995.

²² Communes de leur intercommunalité d'appartenance telle que l'intercommunalité est institutionnellement définie aujourd'hui.

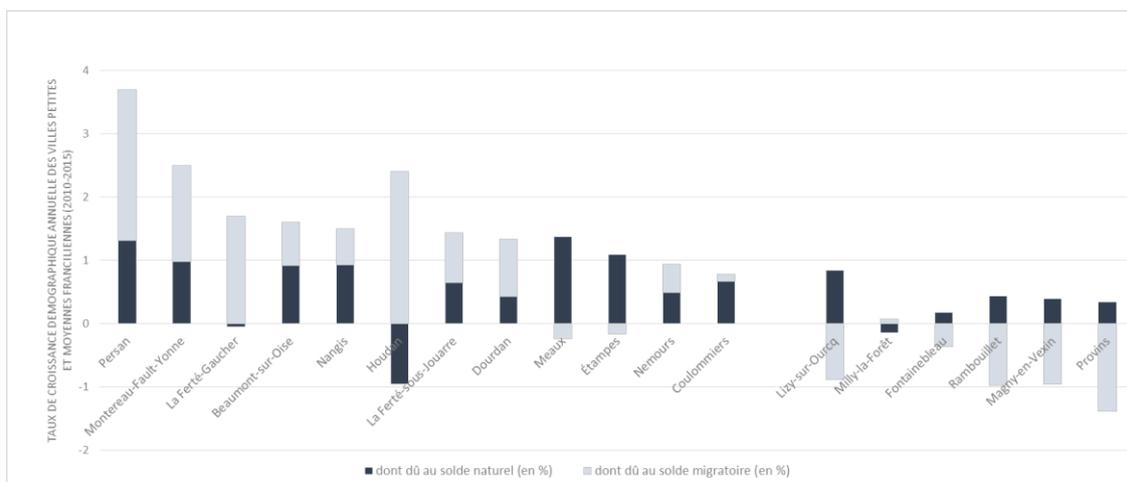


Carte 12 - Dynamique démographique des villes petites et moyennes au sein de leur intercommunalité

Toutes les villes petites et moyennes ne connaissent néanmoins pas la même dynamique. Elles peuvent être distinguées en 4 grandes catégories :

- Les communes en décroissance
- Les communes en ralentissement démographique
- Les communes à croissance forte
- Les communes à très forte croissance

Les communes en décroissance



Graphique 6 - Une croissance différenciée selon les villes

Six communes sont en décroissance démographique : Fontainebleau, Lizy-sur-Ourcq, Magny en Vexin, Milly-la-Forêt, Provins et Rambouillet. Celle-ci s'explique, pour la majorité d'entre-elles, par le déficit de leur solde migratoire alors que leur solde naturel demeure très légèrement positif (entre 0,1% et 0,5%). Une seule commune se démarque - Milly-la-Forêt - dont le solde naturel est négatif et le solde migratoire positif. Parmi les 5 autres communes, on peut distinguer deux types de communes.

- Les communes dont la croissance est très faible voire qui perdent, de longue date, de la population. C'est le cas de Fontainebleau dont la population résidente est passée de 20 583 habitants en 1962 à 14 974 en 2015. Cette décroissance discontinue s'est accélérée au cours des 20 dernières années. Depuis 1990, la ville a ainsi perdu près de 1 000 habitants et son taux d'évolution, alors qu'il tend à remonter dans nombre de VPM, reste toujours négatif (-0,18 entre 2010 et 2015). De même Provins est marqué par une très faible croissance démographique voire une stagnation depuis 1975. Et, à son tour, depuis 2009, elle est en décroissance avec le taux négatif le plus élevé des VPM étudiées (-1,03% entre 2010-2015).
- Les communes qui connaissent une phase de décroissance que l'on peut qualifier de récente.
 - Rambouillet perd des habitants depuis 2010 (de 26 159 à 25 456 en 2015) après avoir connu une forte période de croissance entre 1962 et 1990 (+2,75 de taux de croissance annuelle moyen),
 - Magny-en-Vexin passant de 5 858 en 2011 à 5 594 en 2015.
 - Milly-la-Forêt depuis 2013 passant de 4 806 à 4 726 en deux ans.
 - Enfin, Lizy-sur-Ourcq connaît un ralentissement démographique important depuis le milieu des années 2 000. Elle gagne près de 1 200 habitants entre 1962 et 1990 (passant de 1 782 à 3 047 habitants) mais, depuis 2010, elle plafonne à 3 630 habitants. Son solde migratoire ne compensant pas son accroissement naturel, Lizy-sur-Ourcq perd des habitants sur la période récente (-0,03% de croissance annuelle moyenne entre 2010 et 2015).

Les communes en ralentissement démographique

Coulommiers, Étampes, Meaux et Nemours sont en ralentissement démographique depuis la fin des années 1990. Après un ralentissement fort, au point de voir leur population baisser, pour deux d'entre elles au début des années 2000, leur rythme de croissance avoisine les 1% annuel à partir du milieu des années 2010. Néanmoins, sur la totalité de la période (1962-2015), ces villes ont presque doublé leur population. Coulommiers passe de 9 502 à 15 116, Meaux de 22 286 à 53 720, Nemours de 6 548 à 13 358 et Étampes de 13 515 à 24 271.

D'un côté, Meaux et Étampes ont toutes deux un solde naturel positif et relativement élevé mais un solde migratoire négatif. Ce sont des villes qui rajeunissent, leur croissance n'est pas nécessairement due à de nouveaux arrivants mais plus à un accroissement naturel de leur population. De l'autre, Coulommiers et Nemours ont un solde naturel et un solde migratoire positif mais modéré.

Les communes à croissance forte

4 communes ont un solde migratoire relativement élevé par rapport aux autres.

- La Ferté-sous-Jouarre et Dourdan, qui comptent près de 10 000 habitants, ont connu des tendances démographiques similaires : elles ont gagné des habitants depuis 1962 (respectivement +4 246 habitants et + 6380 habitants). Surtout, après un fort ralentissement du début des années 1990 jusqu'au milieu des années 2000, elles bénéficient depuis 2010 d'un regain de croissance démographique - proche de 1,4% - qui est principalement porté par leur solde migratoire.
- Beaumont-sur-Oise et Nangis ont connu des dynamiques démographiques différentes mais sur la période récente, leurs gains de population s'accroissent, au point d'avoir un taux de croissance annuelle moyen avoisinant les 1,5% qui tient à un solde naturel avoisinant les 1%. Alors que Beaumont-sur-Oise connaît une augmentation continue de sa population, à un rythme lent voire très lent depuis 1962 (+0,66% de taux de croissance annuelle moyen entre 1962-1990 et +0,70% entre 1990 et 2015 pour Beaumont-sur-Oise), Nangis, quant à elle, connaît une forte croissance démographique entre 1962 et 1990 (+2,25% de taux de croissance annuelle moyen entre 1962-1990), qui ralentit à partir des années 1990.

2 communes ont une importante croissance, exclusivement portée par leur solde migratoire positif et élevé, il s'agit de deux communes de moins de 5000 habitants : La Ferté-Gaucher et Houdan. Leur solde naturel étant négatif, elles gagnent des habitants car leurs communes attirent de nouvelles populations ; elles passent respectivement de 2 633 habitants en 1962 à 4 802 habitants en 2015 et de 2 325 habitants à 3 535 habitants, avec une période de faible décroissance au début des années 2000.

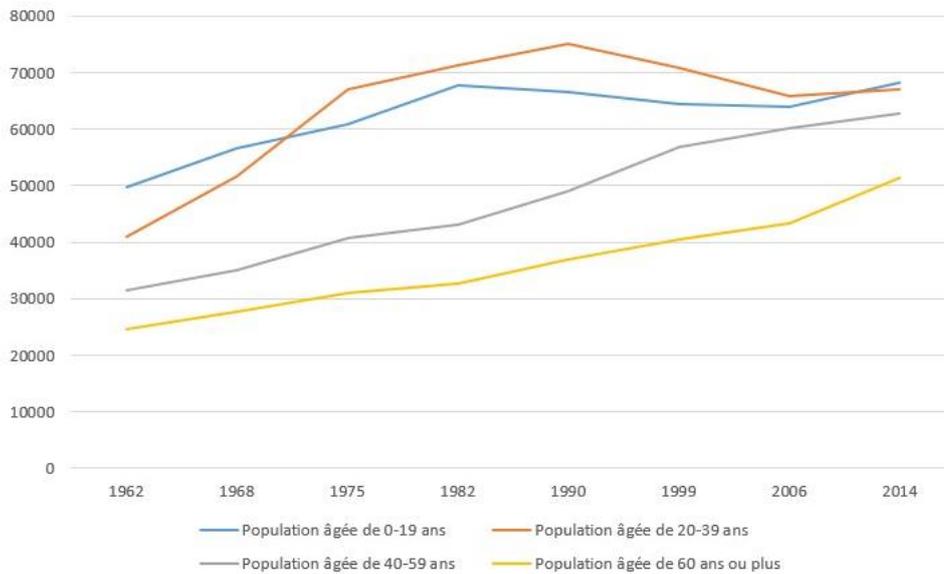
Les communes à très forte croissance

Persan et Montereau-Fault-Yonne se distinguent par leur très forte croissance démographique, à un rythme de +3,7% et de +2,5% entre 2010-2015. Cette croissance est due à une forte attractivité de ces communes qui vient soutenir un solde naturel élevé. Sur le long terme, elles connaissent une croissance démographique soutenue dans les années 1960 et 1970 suivie d'une période de ralentissement démographique voire de décroissance jusqu'au milieu des années 2000. Ainsi Montereau-Fault-Yonne n'a cessé de perdre des habitants entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 2000.

2 - Des villes vieillissantes ?

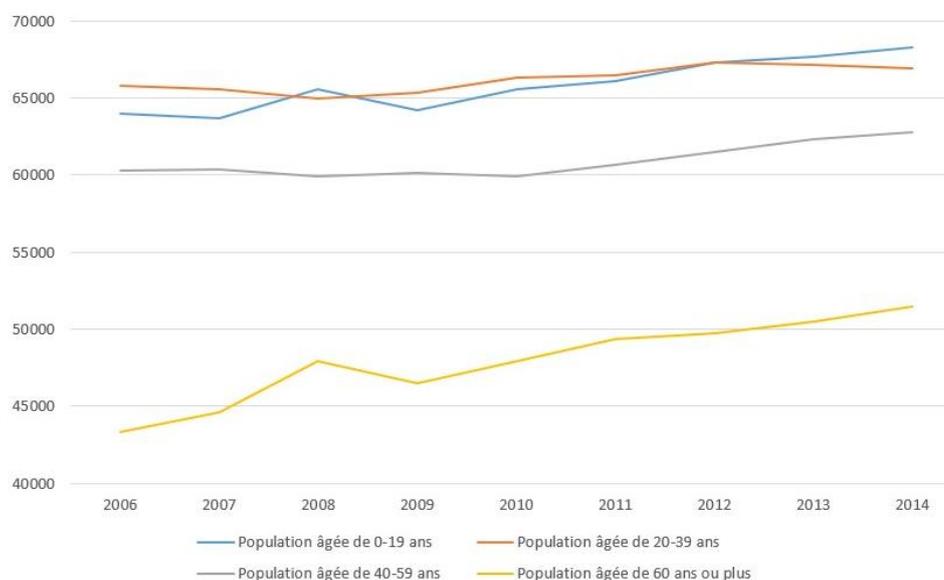
Parmi les autres indicateurs mobilisés pour qualifier une ville en décroissance, le vieillissement de la population est central²³. Sur ce point, la Fédération des villes moyennes dresse un constat sans appel : les villes moyennes en France voient leur population vieillir en raison de la croissance continue de la population âgée de 60 ans et plus. Qu'en est-il des villes petites et moyennes d'Île-de-France situées en dehors de l'agglomération parisienne ?

²³ Sur les indicateurs mobilisés pour caractériser les villes en décroissance, voir « Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France », Wolff (M.), Fol (S.), Roth (H.) et Cunningham-Sabot (H.), *European Journal Of Geography*, n°661, 2013.



Graphique 7 - Évolution de 1962 à 2014 de la structure démographique des villes petites et moyennes

Ces villes aussi n'échappent pas à un changement démographique dont la principale caractéristique est un vieillissement de leur population. Il y a une augmentation continue du nombre de personnes âgées de 60 ans et plus. Leur part au sein de la population n'a cessé de croître pour atteindre, en 2014, plus de 20% de la population de ces villes. Cette part n'était que de 18,6% en 2006 ! Parallèlement à ce processus de vieillissement, à l'autre bout de la pyramide des âges, la population jeune, relativement, diminue. Depuis le début des années 1990, la part des 0-19 ans et des 20-39 ans ne cesse de décroître. Désormais, les jeunes représentent un peu plus de la moitié de la population de ces communes (54,2%), ils en représentaient 65% il y a 40 ans (1975, 65,8%). La part des 0-19 ans demeure néanmoins supérieure au chiffre régional (25,4% contre 27,4% pour les VPM). Bien sûr, ce vieillissement de la population n'est pas propre à ces villes. Ce qui les singularise est que la part des personnes âgées de 60 ans et plus y est, en moyenne, légèrement supérieure à celle du reste de l'Île-de-France - 20,6% pour 19,1% à l'échelle régionale. Véritable composante de la population de ces VPM, l'écart se creuse avec la moyenne régionale dès qu'il s'agit des personnes âgées de plus de 75 ans dont la part s'élève à 8,1% contre 6,7% à l'échelle régionale.



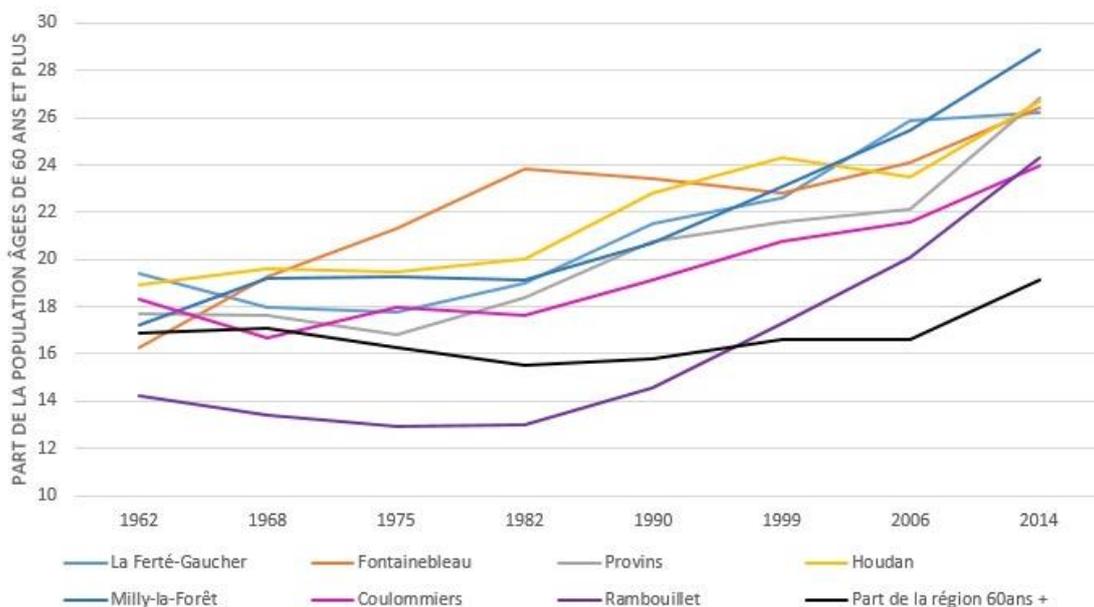
Graphique 8 - Évolution de 2006 à 2014 de la structure démographique des villes petites et moyennes

On assiste donc bien à une dynamique de vieillissement dans ces villes. Elle n'est toutefois pas homogène et résulte d'un effet compensatoire entre les villes vieillissantes et les villes jeunes. On peut ainsi identifier 4 profils de ville en fonction de l'évolution de leur structure démographique.

2.1 Les villes vieillissantes

Milly-la-Forêt, Provins, Houdan, Fontainebleau et la Ferté-Gaucher connaissent un vieillissement de leur population depuis le début des années 1980. Ce phénomène résulte de l'accroissement de la part de personnes âgées au sein de leur population et de la baisse de la part des jeunes entamée dès le début des années 1970. La part des personnes âgées atteint plus de 25% dépassant ainsi la part de jeunes ce qui accentue le phénomène de vieillissement de la population.

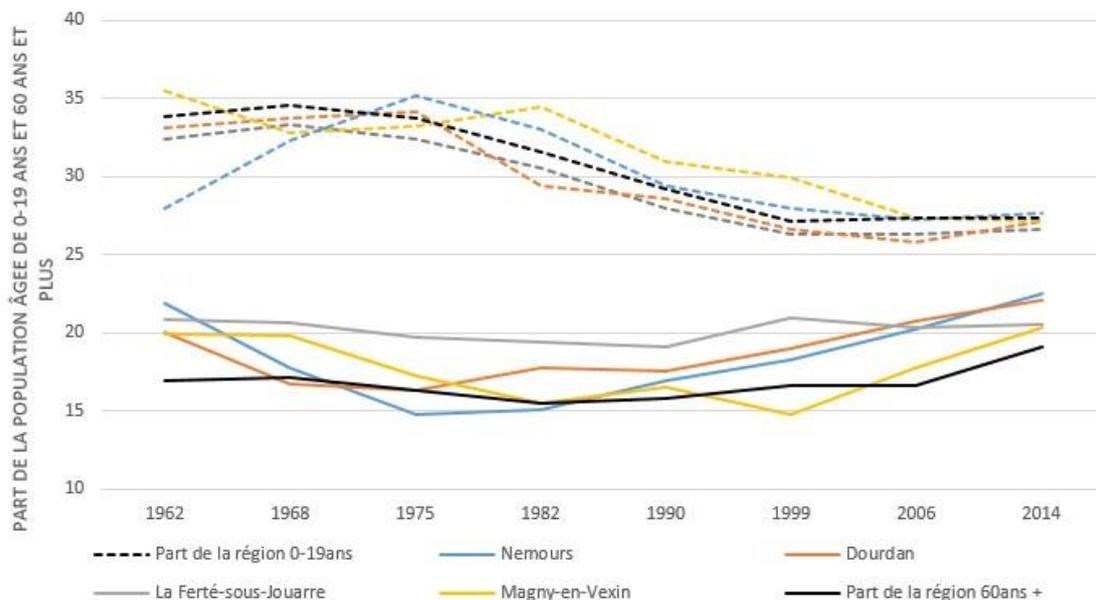
Deux villes ont le même profil, Rambouillet et Coulommiers. La part de leurs personnes âgées y est en hausse continue et la part des jeunes y est moindre depuis les années 1980. Néanmoins, la part des personnes âgées est moins importante que pour les villes précédentes, même si elle demeure relativement élevée, respectivement 24,3% et 24%. La proportion de personnes âgées et de jeunes convergent pour ces deux villes autour de 24%, avec respectivement 24,5% et 24,6% de jeunes au sein de la population.



Graphique 9 - Les villes vieillissantes

2 - Les villes petites et moyennes ayant un vieillissement plus lent

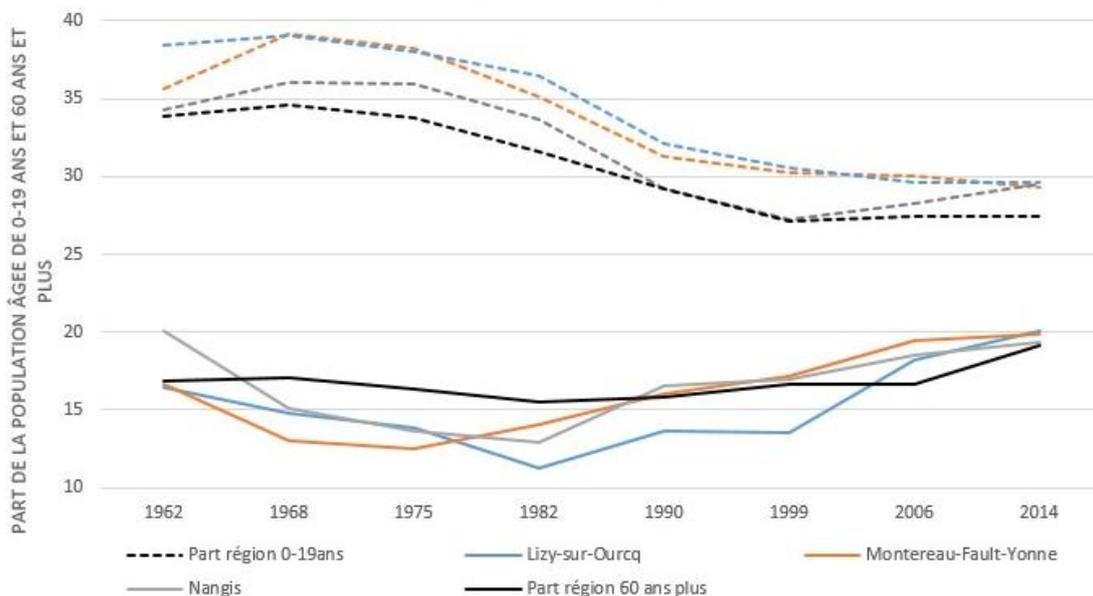
Les villes de la Ferté-sous-Jouarre, Dourdan, Magny-en-Vexin et Nemours connaissent un vieillissement de leur population plus lent. Il est lié à la combinaison d'une légère hausse de la part des personnes âgées entre 2006 et 2014 (+2 points) et sa stabilisation entre 20 et 22%. En parallèle, la part des jeunes se maintient autour de 27% depuis le milieu des années 2000.



Graphique 10 - Les villes au vieillissement plus lent

3 - Les villes petites et moyennes connaissant un relatif rajeunissement

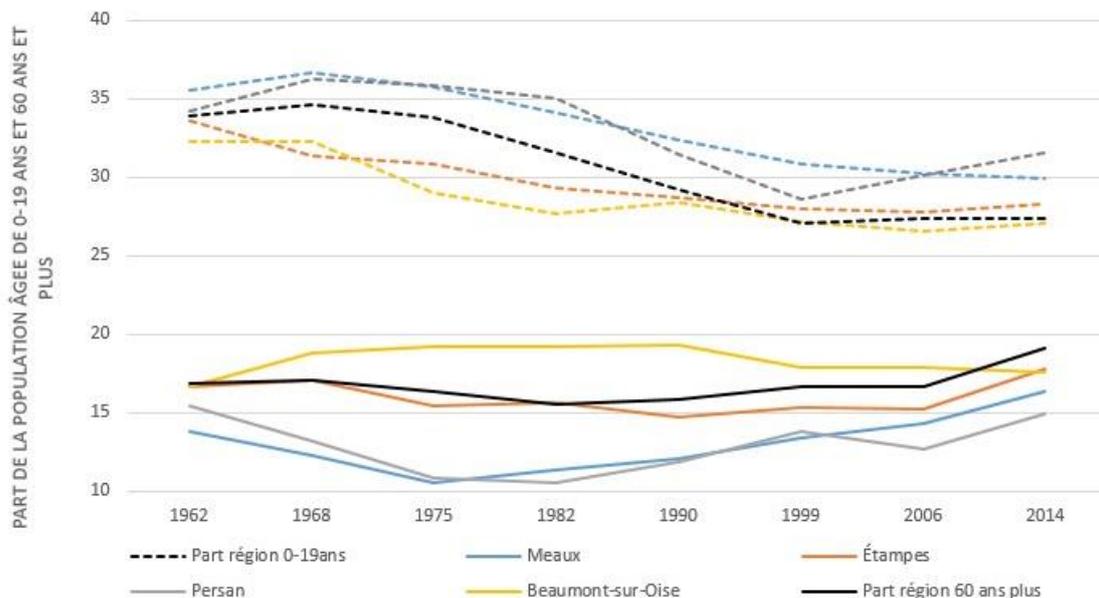
Les villes de Montereau-Fault-Yonne, Nangis, Lizy-sur-Ourcq connaissent une convergence encore plus faible de la part de la population âgée de 60 ans et plus autour de 20% depuis les années 2000. Cette dynamique, associée à un taux de jeunes avoisinant les 30%, confère à ces villes un profil relativement jeune.



Graphique 11 - Les villes au relatif rajeunissement

4 - Les villes petites et moyennes relativement jeunes

Les villes de Meaux, Étampes, Persan, Beaumont-sur-Oise sont, par comparaison avec les autres VPM, relativement jeunes. Elles comptent à la fois une faible part de personnes âgées (entre 15% et 17%) et une forte part de jeunes oscillant entre 27% et 30%.



Graphique 12 - Les villes jeunes

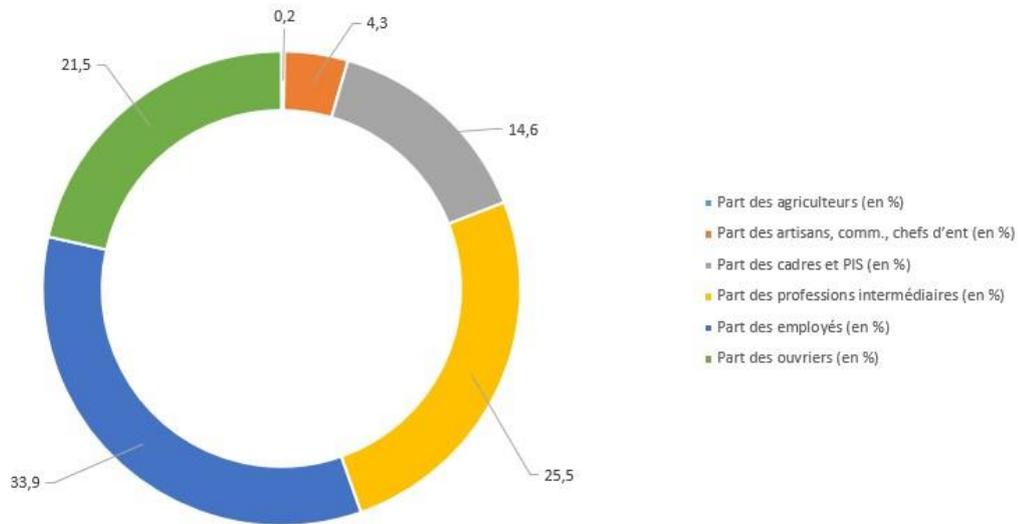
3 - Des territoires d'élection pour les employés et les ouvriers mais où la structure de l'emploi change

Le profil sociodémographique des VPM étudiées n'est évidemment pas homogène. C'est d'autant plus évident que, comme on l'a montré par ailleurs, les espaces périurbains et ruraux dans lesquels s'inscrivent ces villes petites et moyennes sont eux-mêmes d'une grande diversité. De même qu'il n'y a pas un mais des périurbains en Île-de-France, il n'y a pas non plus un profil mais des profils-types de VPM. Malgré la diversité de leur composition sociologique qui tient tout autant à leur distance par rapport au cœur d'agglomération, à leur localisation par rapport aux zones d'emploi, à leur positionnement géographique, à la qualité de leur connexion routière et ferroviaire, à l'histoire de leur peuplement et à leur spécialisation fonctionnelle (ville administrative, ville industrielle), on peut dégager plusieurs profils-types de composition sociologique de ces villes. Ceux-ci tendent à se modifier structurellement sous l'effet d'une part, de dynamiques métropolitaines conduisant des cadres et surtout des catégories modestes (employés et ouvriers) à aller toujours plus loin pour acquérir un logement et, d'autre part, de la transformation du marché de l'emploi dans ces villes.

3.1 Une majorité d'employés et d'ouvriers,

Globalement, et sans conteste, ce sont les employés qui sont les plus nombreux. Ils sont près de 40%. Dans 15 des 18 VPM, les employés constituent la CSP majoritaire. Viennent ensuite les ouvriers, dans 8 de ces 15 VPM. Significatif du poids des ouvriers, le taux de cette CSP est de 21,5%, à l'échelle de l'ensemble des VPM ce qui est sensiblement plus élevé que les moyennes départementales (15,3% en moyenne pour les départements de grande couronne) et régionales (13,1%). Quant aux cadres (14,6%), même s'ils sont plus nombreux aujourd'hui, notamment dans certaines villes de l'ouest et du sud francilien, leur part demeure globalement inférieure au taux régional qui est de 29,8%.

Répartition des profils des CSP au sein de la population des villes petites et moyennes franciliennes en 2014



Graphique 13 - Répartition des profils des CSP au sein de la population des villes petites et moyennes en 2014

En partant des catégories sociales et professionnelles dominantes au sein des VPM, des rapports entre les catégories et du revenu médian moyen par unité de consommation au sein des villes, nous avons établi une typologie de 5 profils sociodémographiques de VPM.

			PROFIL SOCIODEMOGRAPHIQUE				
			1	2	3	4	5
			VILLES AISEES DE CADRES ET PROFESSIONS INTERMEDIAIRES	VILLES AISEES DE PROFESSIONS INTERMEDIAIRES ET EMPLOYES	VILLES MODESTES D'EMPLOYES ET PROFESSIONS INTERMEDIAIRES	VILLES "POPULAIRES" D'EMPLOYES ET PROFESSIONS INTERMEDIAIRES	VILLES "POPULAIRES" COMPOSEES D'EMPLOYES ET D'OUVRIERS
			Villes accueillant des populations aisées composées de CSP supérieures avec une forte proportion de cadres et de PIS, ainsi que de professions intermédiaires pour une faible proportion d'ouvriers.	Villes accueillant des populations relativement aisées avec une forte proportion de professions intermédiaires et d'employés. Elles accueillent une proportion moyenne d'ouvriers et plus élevée que le profil 1.	Villes accueillant des populations modestes, avec une très forte proportion d'employés ainsi qu'une moyenne proportion de professions intermédiaires. Elles accueillent des ouvriers en proportion moyenne.	Villes accueillant des populations modestes avec une très forte proportion d'employés et une proportion d'ouvriers forte	Villes accueillant des populations modestes voire très modestes avec une très forte proportion d'employés et une très forte proportion d'ouvriers pour une faible part de cadres et PIS
Critères d'analyse	MOYENNE REGIONALE	MOYENNE DE L'ENSEMBLE DES VILLES PETITES ET MOYENNES					
Part de cadres et PIS	29,8 %	14,6 %	+++	++	+	-	-
Part professions intermédiaires	26,2 %	25,5 %	++	+++	++	++	+
Part d'employés	25,8 %	33,9 %	++	++	+++	+++	+++
Part d'ouvriers	13,1 %	21,5 %	-	+	++	++	+++
rapport cadre ouvrier	2,27	0,68	>1	>1	0,5 < x < 1	<0,5	<1
rapport cadre employé	1,16	0,43	>1	<1	<1	<1	<1
Revenu médian par UC (en €)			RMUC régional < 23 000 < RMUC	RMUC régional < 19 000 < RMUC < 23 000 (sauf Milly-la-Forêt)	17 000 < RMUC < 20 000 (sauf Magny-en-Vexin)	17 000 < RMUC < 19 000	14 000 < RMUC < 19 000
Légende			Rambouillet, Fontainebleau	Milly-la-Forêt, Houdan, Dourdan	La Ferté-sous-Jouarre, Magny-en-Vexin, Beaumont-sur-Oise, Meaux, Provins, Nemours, Etampes	Coulommiers, Nangis, Person	La Ferté-Gaucher, Lizy-sur-Ourcq, Montreault-Fault-Yonne
			+++ très forte (supérieure à 30%)				
			++ forte (supérieur à 20%)				
			+ moyenne (supérieur à 10%)				
			- faible (inférieur à 10%)				

Tableau 3 - Le profil socio-démographique des VPM

3.2 Des propriétaires de plus en plus nombreux

Ces différences de profil social des VPM se retrouvent dans les statuts d'occupation. La part des propriétaires, depuis les années 1980, est en augmentation. Le taux pour l'ensemble des villes petites et moyennes est passé de 33% en 1982 à 42% en 2014. Les écarts sont toutefois très importants selon les villes. Aux extrêmes, on trouve Montreault-Fault-Yonne qui ne compte que 26% de résidents-proprétaires contre 71% à Milly-la-Forêt. Dans 4 autres villes, les propriétaires sont majoritaires : Rambouillet, Magny-en-Vexin, Beaumont-sur-Oise et La Ferté-sous-Jouarre. On remarquera qu'il n'y a pas systématiquement de corrélation entre le profil social aisé des communes et la prédominance

du statut de propriétaire. Sur ce point, Fontainebleau est un bon exemple. Composée majoritairement de cadres, elle n'en a pas moins encore aujourd'hui plus de ménages de locataires que de propriétaires.

Statut d'occupation des ménages et leur évolution	1982			2014			Points d'évolution		
	Propriétaires (en %)	Locataires (en %)	Logement gratuit (en %)	Propriétaires (en %)	Locataires (en %)	Logement gratuit (en %)	Propriétaires (en %)	Locataires (en %)	Logement gratuit (en %)
Montereau-Fault-Yonne	16	76	6	26	73	2	9	-3	-4
Provins	30	61	10	33	64	3	3	3	-7
Meaux	24	70	6	36	62	2	12	-8	-4
Nemours	32	61	7	38	60	2	6	0	-5
Coulommiers	36	58	7	38	60	2	2	2	-5
Lizy-sur-Ourcq	38	52	8	38	59	3	0	7	-5
La Ferté-Gaucher	34	59	9	40	59	1	6	0	-7
Fontainebleau	27	61	10	41	56	3	14	-5	-7
Moyenne des VPM	33	59	8	42	56	2	9	-3	-5
Persan	31	62	7	43	55	2	13	-7	-5
Étampes	34	58	7	44	55	2	10	-4	-5
Dourdan	42	47	9	45	53	2	2	6	-7
Nangis	44	47	9	45	52	2	1	6	-7
Houdan	55	34	10	46	51	3	-9	17	-7
Moyenne régionale	39	53	8	47	50	3	9	-3	-5
La Ferté-sous-Jouarre	50	40	9	50	48	3	0	8	-6
Beaumont-sur-Oise	38	51	11	51	47	2	13	-5	-9
Magny-en-Vexin	45	43	10	53	46	2	8	3	-9
Rambouillet	47	47	7	54	42	3	8	-5	-3
Milly-la-Forêt	61	30	12	71	26	3	10	-4	-9

Tableau 4 - Statut d'occupation des ménages et leur évolution de 1982 à 2014

Par comparaison aux autres communes situées hors de l'agglomération, où les propriétaires sont très largement majoritaires, dans ces villes, les locataires demeurent majoritaires. En 2014, même si elle s'est réduite, leur part demeure de 56% contre 50% dans l'espace francilien et 38% au sein de la grande couronne pour seulement 27,8% hors de l'agglomération.

Dans ces villes, il y a bien encore une diversité des statuts d'occupation comme du parc de logements. Celle-ci favorise probablement la possibilité d'un parcours résidentiel, notamment pour les jeunes actifs, c'est du moins le discours défendu par les maires rencontrés attachés à assurer l'ancrage dans leur commune de la population des jeunes actifs.

Les VPM sont donc majoritairement composées par des employés et des ouvriers. Deux types d'espaces font cependant exception :

- l'ouest francilien où le prix du foncier en première couronne, et au-delà, pousse les cadres toujours plus loin aux frontières de l'Île-de-France (Houdan)
- les villes royales nichées dans des écrans de verdure qui, en raison de leur qualité paysagère et de leurs connexions avec le cœur d'agglomération où se concentrent les emplois les plus qualifiés, attirent également les cadres (Rambouillet, Fontainebleau et, dans une moindre mesure, Milly la Forêt).

3.3 Des villes marquées par une transformation de la structure fonctionnelle du marché de l'emploi

Le poids des employés et des ouvriers dans les VPM s'explique par des choix résidentiels. Il s'explique aussi par l'histoire du peuplement de ces villes qui s'est fait, au cours du XXème siècle, en lien avec leur spécialisation dans des secteurs industriels qui nécessitaient une population faiblement qualifiée. Les parcs de logements sociaux, construits dans les années 1960-1970 à côté des centres historiques, accueillent encore une partie de la main d'œuvre mobilisée pour le fonctionnement des usines et PME alors présentes dans ces villes. La majeure partie des locataires n'ont néanmoins plus rien à voir avec l'ancien tissu industriel et doivent composer avec un marché de l'emploi qui se transforme.

« La bonne idée du maire d'avant qui était comme mon père, Gérard Petitfrère, c'était de dire : les gens qui travaillent à Villeroy et Boch ne sont pas logés. Donc il a créé des logements sociaux. Formidable ! Bon, le seul problème c'est que les logements sociaux, une fois que Villeroy et Boch était en perte de vitesse, n'étaient plus habités par les gens de Villeroy et Boch, si bien qu'on s'est retrouvé, et on se retrouve encore aujourd'hui, avec 545 logements sociaux pour une ville de presque 5 000 habitants. Et donc, les logements sociaux sont occupés par des

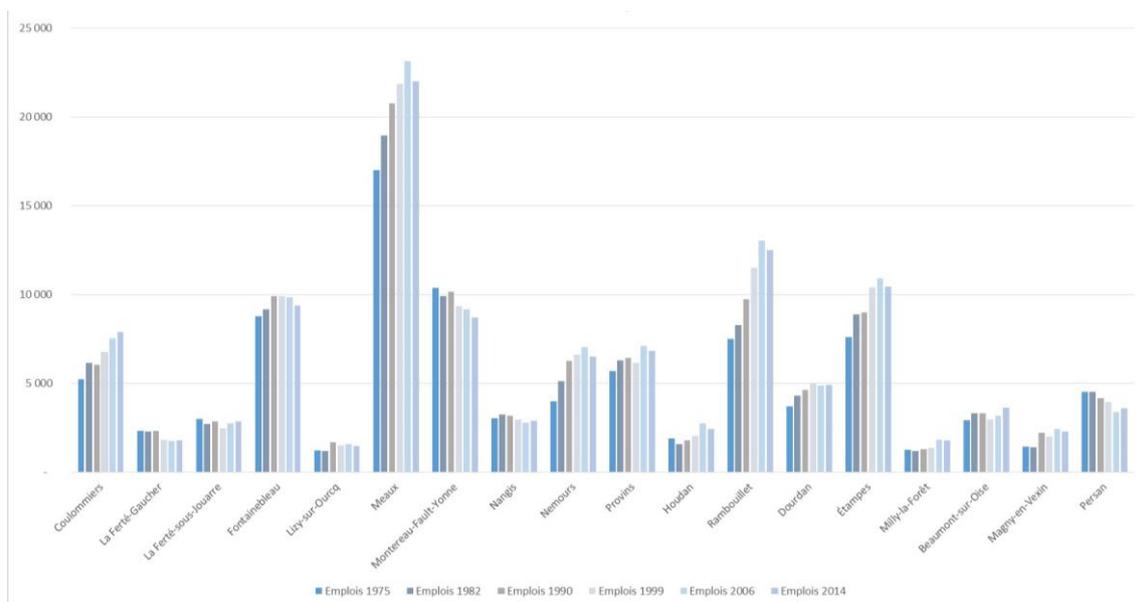
gens venus de toute part et pas forcément avec des emplois. Alors qu'avant ils étaient occupés par des gens qui travaillaient. Maintenant, ils sont occupés par des gens qui ne travaillent plus. Alors ça c'est une difficulté. » (Maire de la Ferté-Gaucher).

En une vingtaine d'années, plusieurs de ces villes petites et moyennes ont en effet perdu leurs industries historiques. A Persan, l'usine américaine Great Lakes Chemical a fermé ses portes en 2002, après plus de 50 ans d'activité, laissant 127 personnes sans emploi. A Étampes, c'est l'usine Villeroy and Bosch qui a réduit de plus de 80% ses effectifs au cours des 15 dernières années passant de 1200 emplois à 138 emplois aujourd'hui. À Montereau, c'est l'usine de Fonderie Dial qui est contrainte, en 2014, de fermer, et il en est de même pour l'entreprise de fabrication de matériel agricole, vieille de plus d'un siècle, Kuhn Nodet en 2006. Ces fermetures expliquent les difficultés du marché de l'emploi dans ces communes qui, de plus en plus, sont tournées vers des activités présentes. Celles-ci sans compenser les brusques baisses d'emplois liées à la fermeture d'usines qui étaient les principaux employeurs locaux, apportent de nouveaux emplois. Tout l'enjeu pour les édiles municipaux est de parvenir à recréer de l'activité économique dans leur ville pour éviter qu'elle ne devienne une simple ville-dortoir, un simple espace résidentiel. Et des emplois, il y en a bien encore dans ces villes petites et moyennes mais la tendance, au cours des 10 dernières années, est à la baisse.

4 - L'emploi dans les VPM

4.1 Une tendance à la baisse des emplois

En 2014, les VPM étudiées rassemblent 111 831 emplois, soit tout juste 2% de l'ensemble des emplois franciliens. C'est peu mais c'est une part équivalente à leur poids dans la population francilienne qui est de 2%. Et si l'on rapporte ce nombre global d'emplois aux 118 142 actifs de l'ensemble des VPM, on arrive à près de 1 emploi pour 1 actif²⁴. Une situation de l'emploi plutôt satisfaisante sauf que, depuis 2006, la tendance est à la baisse des emplois dans presque toutes les villes. Seules Beaumont sur Oise, Coulommiers et Persan, ont un taux de croissance positif mais ce ne sont pas les villes où le stock d'emplois est le plus important; Meaux et Rambouillet disposent de stocks nettement plus conséquents.



Graphique 14 – L'évolution du nombre d'emplois de 1975 à 2014. Source - Insee 2014

De surcroît, si on prend une perspective d'analyse plus longue - des années 1975 jusqu'à aujourd'hui - on constate que plusieurs villes petites et moyennes ont connu une baisse importante de leur niveau

²⁴ Ainsi, le ratio de l'emploi pour l'ensemble des VPM de 0,95 est plus élevé que celui de l'ensemble de l'espace francilien (0,92).

d'emploi à partir des années 1990 qu'elles n'ont pas encore retrouvé. C'est le cas de la Ferté Gaucher, Fontainebleau, Lizy-sur-Ourcq, Montereau-Fault-Yonne ou encore Persan.

Un autre indicateur montre que la situation de l'emploi est fragile, dans la plupart de ces VPM, c'est le taux d'activité. Il est légèrement inférieur à la moyenne régionale : 74,1% au lieu de 76,1% avec des écarts importants entre les villes. Il est légèrement inférieur à 67% à Montereau-Fault-Yonne alors qu'il dépasse les 81% à Houdan.

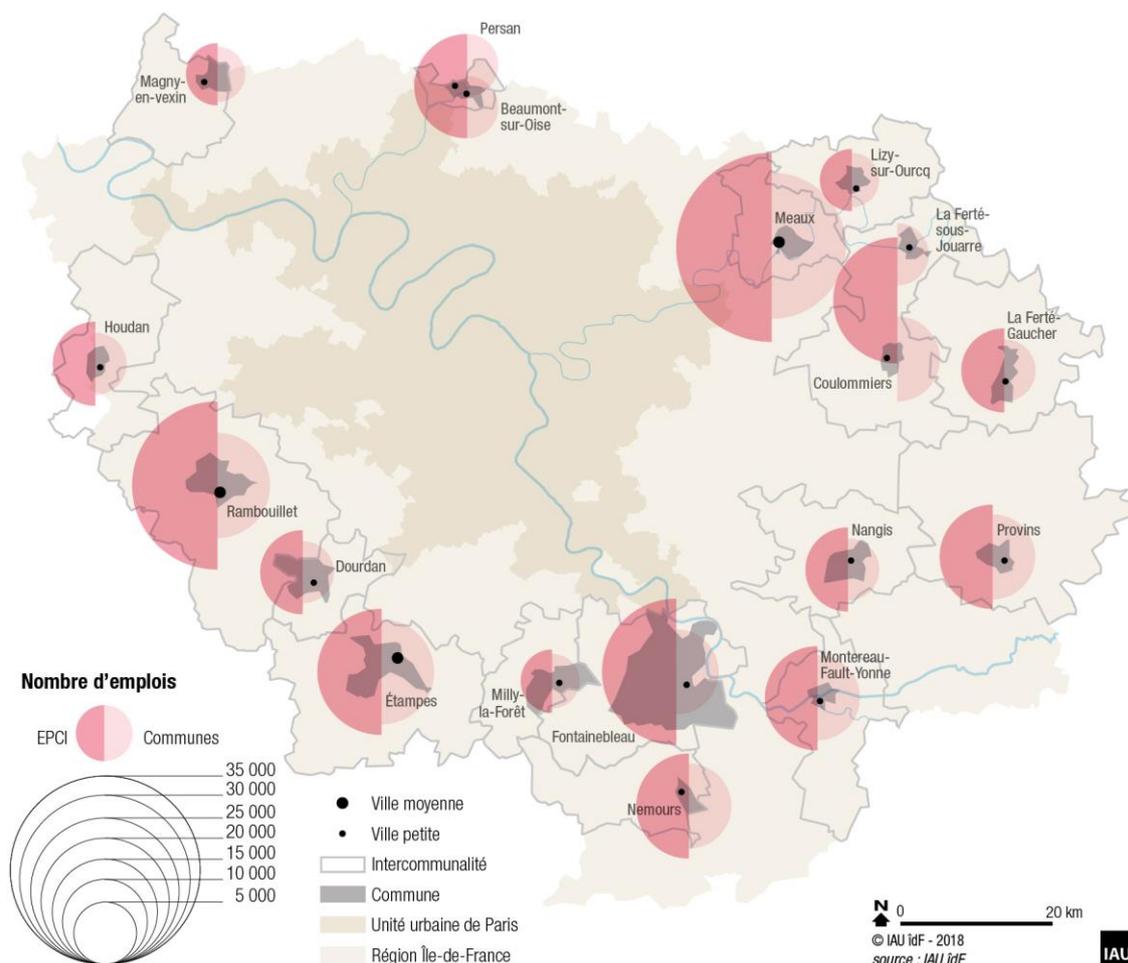
En revanche, le taux de concentration d'emploi (rapport entre le nombre d'emplois et le nombre de résidents qui en ont un) est nettement plus positif comparé aux autres espaces franciliens. Il s'élève à 1,11% alors que celui de l'Île-de-France est de 1,05%. Près des trois quarts des VPM ont des taux de concentration supérieurs à 1 et plus de la moitié présente un taux supérieur à celui de l'espace francilien (1,05%). Seules 4 villes ont des indices de concentration d'emplois faibles : Persan, Milly-la-Forêt, La Ferté sous Jouarre et Nangis. La difficulté de ces chiffres est qu'un taux de concentration d'emploi important ne signifie pas que la ville stabilise ses actifs résidents, qu'ils travaillent sur place, car les emplois présents ne sont pas forcément occupés par les résidents ! L'analyse des déplacements domicile-travail montre d'ailleurs que ces emplois sont en réalité en très grande partie occupés par des actifs venant d'ailleurs, des communes avoisinantes voire des départements limitrophes – c'est particulièrement vrai pour une ville comme Houdan.

	Situation de l'emploi en 2014						
	Nombre d'actifs	Taux d'activité	Taux d'emplois	taux de chômage	Indice de concentration	Part de l'emploi au sein de l'économie présenteielle	Part de l'emploi salarié public
Coulommiers	6 951	74,1	1,08	15,1	1,32	83,7	37,3
La Ferté-Gaucher	2 067	75,4	0,95	21,3	1,13	51,9	17,3
La Ferté-sous-Jouarre	4 723	75,4	0,58	16,2	0,71	87,4	30,6
Fontainebleau	6 785	73,1	1,38	10,8	1,52	83,6	39,2
Lizy-sur-Ourcq	1 668	75,6	0,81	17,8	1,03	62,9	13,2
Meaux	26 185	74,7	0,85	15,6	0,99	79,5	38,8
Montereau-Fault-Yonne	7 636	66,9	1,14	24,2	1,49	65,6	33,3
Nangis	3 951	72,1	0,74	15,2	0,87	62,0	23,7
Nemours	5 817	72,1	1,09	18,3	1,36	83,4	33,0
Provins	5 248	72,5	1,33	21,1	1,63	90,7	42,0
Houdan	1 754	81,4	1,41	11,5	1,52	65,8	25,5
Rambouillet	12 392	76,7	1,01	9,5	1,10	76,1	32,2
Dourdan	5 018	75,5	0,98	12,2	1,10	69,1	33,7
Étampes	11 990	75,4	0,86	15,8	1,02	79,5	41,7
Milly-la-Forêt	2 217	76,6	0,86	7,9	0,87	62,8	16,9
Beaumont-sur-Oise	5 029	76,9	0,70	14,0	0,83	88,5	60,0
Magny-en-Vexin	2 824	78,4	0,84	14,6	0,96	76,0	43,2
Persan	5 888	73,5	0,60	17,2	0,73	60,9	15,9
Ensemble des VPM	118 142	74,3	0,95	15,4	1,11	77,0	35,6
Communes rurales et périurbaines hors VPM	206 462	76,3	0,41	9,3	0,46	63,0	18,2
Hors agglomération parisienne	679 173	76,6	0,55	10,0	0,62	66,3	22,6
Région	6 086 336	76,1	0,92	12,5	1,05	62,1	19,9

Tableau 4 - Situation de l'emploi, en 2014, dans l'ensemble des VPM

Si l'on monte à l'échelle intercommunale, on se rend compte que les villes petites et moyennes jouent bien un rôle de centralité de l'emploi au sein de leur intercommunalité d'appartenance. Sur ce point, les différences sont notables entre villes et ne sont pas systématiquement corrélé au nombre d'habitants par commune. Parmi les 18 communes, 8 comptent plus de 30% des emplois de l'intercommunalité : Montereau, Meaux, Nemours, Rambouillet, Provins, Dourdan, Étampes, Magny en Vexin, Persan. C'est Meaux, avec un taux de 55%, qui concentre la part la plus importante d'emplois par rapport au nombre total d'emploi de son intercommunalité suivi de Étampes, un peu plus de 45%

et Nemours 41%. La ville où le taux d'emploi de la VPM par rapport à l'ensemble de l'intercommunalité est le plus faible est La Ferté sous Jouarre suivi de Houdan. Dans ces communes, qui se portent plutôt bien en termes d'actifs ayant un emploi sans qu'il soit nécessairement localisé au sein de la ville, les taux sont respectivement de 13% et 14%. Les VPM, même si elles catalysent une large part de l'emploi intercommunal, sont néanmoins loin d'être les seules pourvoyeuses du territoire intercommunal auquel elles appartiennent.



Carte 13 - Répartition de l'emploi au sein des EPCI des villes petites et moyennes

4.2 Vers une diversification des emplois

Au-delà de ces données, la situation de l'emploi dans ces villes ne peut se comprendre sans revenir sur ce qui s'y est joué en matière de développement économique et urbain depuis une cinquante d'années. Au cours de la période des Trente Glorieuses marquée par la politique de décentralisation industrielle²⁵, les élus des VPM ont su tirer profit de leur éloignement de la zone dense et centrale pour attirer des industries tout en profitant de la présence d'infrastructures et d'équipements en services publics liée à leur positionnement géographique et, pour plusieurs d'entre-elles, à leur statut de chef-lieu de département. Elles ont accueilli des emplois industriels et offert une main d'œuvre importante au regard de leur « capacité de mobilisation d'un réseau de petites villes²⁶ » et de leur proximité avec la zone rurale. L'évolution de la structure de l'emploi, à la Ferté-Gaucher, des années 1960 à aujourd'hui, est un bon exemple de la manière dont ces villes des franges se sont transformées.

²⁵ Frédéric Santamaria, « Les Villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Norois*, 223, 2012, pp.13-30.

²⁶ Daniel Béhar, « Fonction urbaine et identité sociale en grande couronne : villes moyennes et villes nouvelles », *Les Annales de la Recherche urbaine*. N°50, La Région Île-de-France, avril 1991, p16.

La Ferté-Gaucher : une ville dont l'emploi est historiquement lié à la politique de décentralisation industrielle régionale des années 1960

Cette petite ville, comme les villes moyennes de Meaux ou Montereau, a pleinement bénéficié de la politique de décentralisation industrielle à l'échelle régionale menée dans les années 1960. Les élus ont développé leur bassin d'emploi en s'appuyant sur de grosses entreprises qui, aujourd'hui, ont fermé leurs portes ou, pour nombre d'entre-elles, sont en phase de restructuration. D'où leur souci de diversifier leur tissu économique pour réduire leur dépendance à l'égard de ces « grands » employeurs.

« Le territoire, explique le maire de la Ferté-Gaucher, doit principalement son développement à une entreprise, Villeroy et Boch. Installée en 1962, elle a fait l'essor du territoire. Alain Peyrefitte, qui était Député-maire de Provins, ne voulait pas de cette entreprise ; on l'a donc récupérée. On avait dans le canton de l'époque 3 entreprises à vocation internationale. Villeroy et Boch, Arjowiggins qui faisait des billets de banque pour tous les pays (Inde, Afrique ...) et on avait Droguet International, c'était une usine qui faisait des jouets et des décorations de Noël et qui avait une réputation internationale. Si bien qu'on avait, à cette époque-là, un taux emplois/habitant qui était plus fort qu'ailleurs. Mais, à partir du milieu des années 1990, Villeroy et Boch, Arjowiggins et Droguet subissent à eux-trois, une perte de 1000 emplois et en même temps je perds le centre de parachutistes qui avait une réputation européenne. Je perds tout cela. Donc Droguet est racheté par son principal concurrent en 1995, puis fait l'objet d'un dépôt de bilan en 1997, Villeroy et Boch restructure. [...]. On a fait des plans de restructuration avec notre maison des services publics, des stages de reconversion dans les services à domicile et on a, je crois, réussi à réduire le nombre de chômeurs. Parallèlement, on a cherché à passer d'une mono-industrie - celle de Villeroy et Boch qui ne comptait plus que 160 salariés au lieu de 1200 - à un tissu d'entreprises plus diversifié. Ce qui nous a bien aidés, c'est le développement de l'entreprise de transports par camion de Jean-Louis Delisles qui compte aujourd'hui près de 1000 salariés, ce qui nous a ramené d'importantes taxes professionnelles. » (Maire de la Ferté-Gaucher).

Le développement économique de ces VPM, favorisé par cette politique de « décentralisation industrielle », se poursuit jusqu'à la crise des années 1970 qui affecte durement les activités de production de ces territoires fondées sur le modèle fordiste. Une reprise s'amorce néanmoins à partir des années 1980. Plusieurs VPM connaissent une nouvelle dynamique de développement de l'emploi liée à la structuration, en grande couronne, de pôles économiques importants situés à proximité géographique (Roissy, Sénart)²⁷ dont elles tirent profit; dynamique qui s'essouffle dans les années 1990 jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, sur la période récente - 2009-2014 - le volume d'emplois au sein des VPM est marqué par une baisse globale de 0,57%.

La baisse du nombre d'emplois s'accompagne, depuis une dizaine d'années, d'un changement dans la nature des emplois existants. Le fait le plus marquant est la diminution de la part de l'emploi salarié privé, de près de 8% sur la période 2007 à 2016. Cette diminution tient, en grande partie, à la forte baisse des emplois dans deux secteurs : l'industrie (-32%) et la construction (-24%). Entre 2007 et 2016, le nombre d'emplois dans le secteur de l'industrie est passé de 11 610 à 7887, soit une baisse de plus de 32%. Avec un taux de 12 %, la part des emplois liés à l'industrie, demeure supérieure à la moyenne régionale (7,7 %) mais n'est structurante que pour l'emploi local d'une ville, Montereau où l'industrie représente encore, en 2016, 33% des emplois.

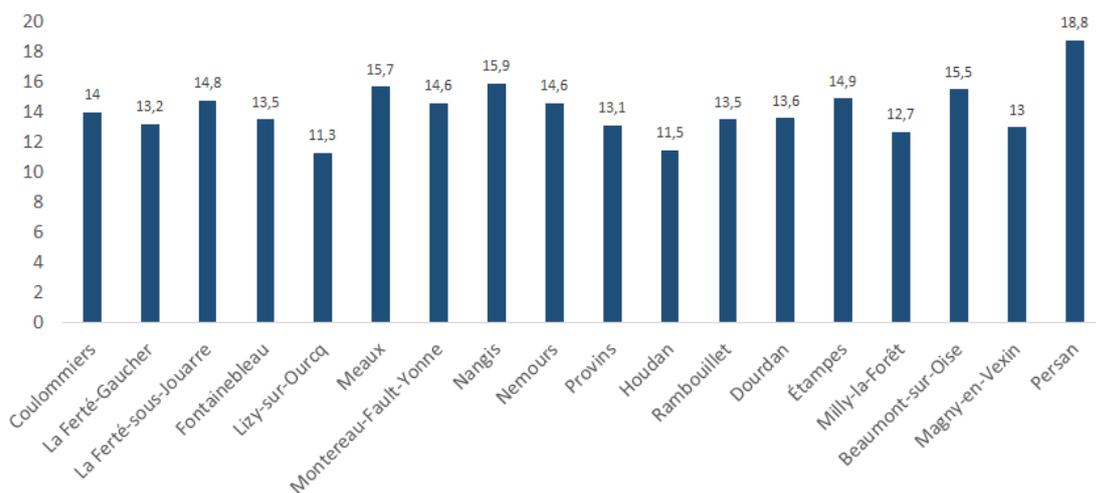
Ces baisses sont numériquement compensées par trois évolutions parallèles²⁸ :

- la dynamique positive de création d'établissements avec un taux, sur la période 2010-2015, de 15% qui est semblable à celui l'ensemble de l'espace francilien (15,5%). Le nombre moyen de création, de 4 409 unités sur la période, représente 1,5% des créations d'établissements et de la Région Île-de-

²⁷ IAU, *Départements de Grande Couronne. Quels rôles pour les conseils départementaux dans l'aménagement du territoire ?*, mars 2017, p.21.

²⁸ Le développement de nouveaux emplois ne signifie pas pour autant que ces emplois soient occupés par les actifs-résidents des communes et/ou par des actifs travaillant préalablement dans le secteur industriel. Cette augmentation des emplois peut donc très bien être corrélée avec une augmentation du taux de chômage. Ceci est d'ailleurs le cas dans un certain nombre de communes.

France. Persan est la ville où la croissance des établissements est la plus forte (19% soit 505 établissements). Mais le fait le plus significatif est que les secteurs connaissant les plus forts taux de création d'entreprises : ce sont les services aux entreprises (18,2%), la santé et l'action sociale (9%) et les services aux particuliers (7,2%)



Graphique 15 - Le taux moyen de création d'établissements sur la période 2010-2015 - Insee 2015

- l'augmentation du nombre d'emplois dans le secteur public qui représente, en 2015, plus de 35% de l'ensemble des emplois salariés contre 19,4% à l'échelle régionale.

- la diversification de l'emploi au sein des VPM se traduit par l'augmentation, sur la même période, d'emplois dans plusieurs secteurs : l'action sociale avec et sans hébergement (+23,5% d'emplois), l'hébergement et la restauration (+16,7% d'emplois) et la santé (+13,7% d'emplois). Même si la place de ces emplois dans la part de l'emploi salarié est relativement faible (respectivement 9,4%, 6,2%, et 3%), ils représentent aujourd'hui 14,6% de l'ensemble des emplois des VPM (soit 16 376 emplois).

4.3 Une très forte prédominance de l'économie présenteielle

L'économie au sein des VPM est largement fondée sur des activités à destination des besoins du territoire. En 2015, l'économie présenteielle²⁹ représentait ainsi 77% des emplois contre 33% pour la sphère productive. L'autre caractéristique de l'emploi local des VPM réside dans le poids des emplois publics. Ils représentent 35,6% de l'emploi global dans ces villes, soit 16 points de plus qu'à l'échelle régionale.

SPHERE D'EMPLOIS	EMPLOI TOTAL		EMPLOI PUBLIC	
	VPM	Région	VPM	Région
PRESENTIELLE	77%	62,1%	35,4%	19,4%
PRODUCTIVE	23%	37,9%	0,2%	0,5%

Tableau 6 - La part des activités présenteielles et productives

Les villes où la part de l'emploi public est la plus élevée sont Provins, Beaumont-sur-Oise et Étampes. Plus de la moitié des emplois s'y trouve dans le secteur public et jusqu'à 60% pour Beaumont-sur-Oise en raison d'un employeur principal : un groupe hospitalier. De même, à Étampes, un établissement public de santé spécialisé en santé mentale et en psychiatrie représente plus de 12% des emplois. Qu'on ne s'y trompe, ce n'est pas une singularité de ces villes. Si l'on prend en effet l'ensemble des emplois de santé et d'action sociale (16 376) et ceux de l'administration publique

29 Les activités présenteielles sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone qu'elles soient résidentes ou touristes.

Les activités productives sont déterminées par différence. Il s'agit des activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises correspondantes. <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c188>

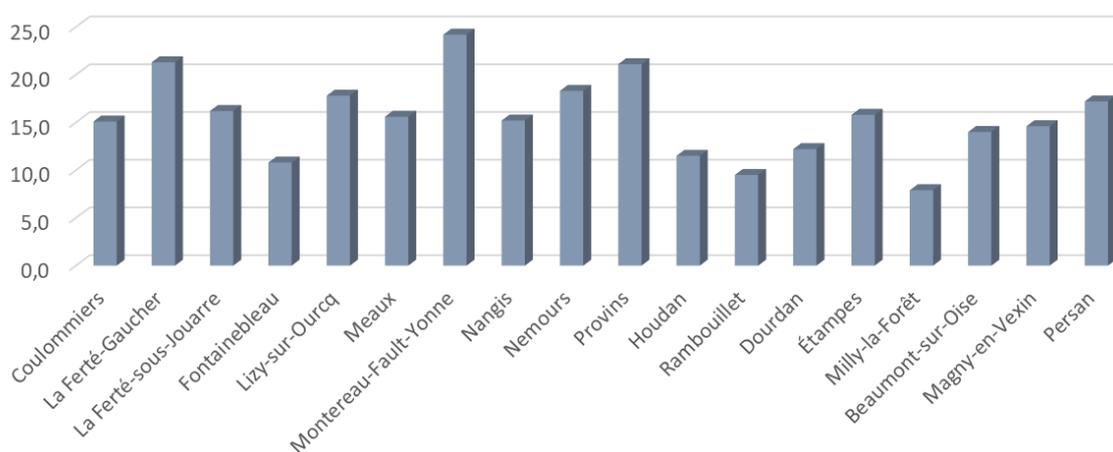
(12 507), ces deux secteurs d'activité représentent, à eux-deux, plus de 25% des 118 131 emplois des VPM.

Communes	Part de l'emploi par sphère présentielle	Part de l'emploi par sphère productive
Coulommiers	83,7	16,3
La Ferté-Gaucher	51,9	48,1
La Ferté-sous-Jouarre	87,4	12,6
Fontainebleau	83,6	16,4
Lizy-sur-Ourcq	62,9	37,1
Meaux	79,5	20,5
Montereau-Fault-Yonne	65,6	34,4
Nangis	62	38
Nemours	83,4	16,6
Provins	90,7	9,3
Houdan	65,8	34,2
Rambouillet	76,1	23,9
Dourdan	69,1	30,9
Étampes	79,5	20,5
Milly-la-Forêt	62,8	37,2
Beaumont-sur-Oise	88,5	11,5
Magny-en-Vexin	76	24
Persan	60,9	39,1

Tableau 7- Part de l'emploi présentiel et productif dans chacune des villes petites et moyennes en 2016,

4.4 Un taux de chômage des VPM élevé au regard du reste de l'espace périurbain et rural

Globalement, le taux chômage des 118 142 actifs vivant dans les 18 VPM étudiées est de 15,4%, soit un taux nettement supérieur à celui la Région qui est de 12,5%. À l'inverse, ce taux est nettement inférieur pour l'ensemble des communes périurbaines et rurales situées en dehors des VPM. Il est en effet d'à peine plus de 9% dans ces territoires qui comptent presque le double d'actifs : 206 462 actifs.



Graphique 16 - Taux de chômage des VPM en 2014 - Source INSEE 2014

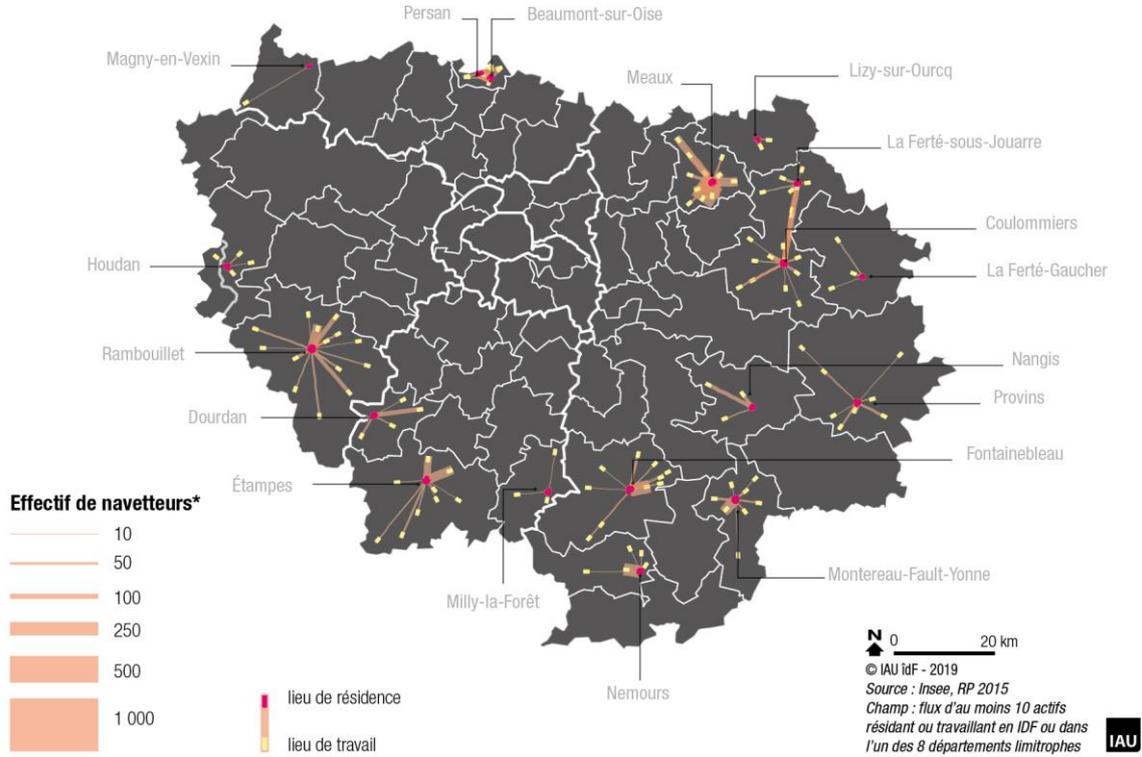
Les taux sont très variables selon les territoires. Les taux de chômage les plus faibles correspondent aux villes les plus riches où les actifs sont majoritairement des cadres et où il y a une forte proportion de retraités : Rambouillet, Milly-la-Forêt, Fontainebleau et Houdan. À l'inverse, trois VPM ont des taux de chômage particulièrement élevés, supérieurs à 20% : Provins, Montereau et la Ferté Gaucher ... alors même que ces villes ont plutôt de bons taux d'emplois (supérieurs à 1%). On mesure bien là que les taux de chômage ne sont pas corrélés aux taux d'emploi; la dynamique de l'emploi sur un territoire pouvant très bien profiter aux actifs extérieurs à la commune et non aux résidents.

5 - Les VPM : pôles de centralité de l'emploi ?

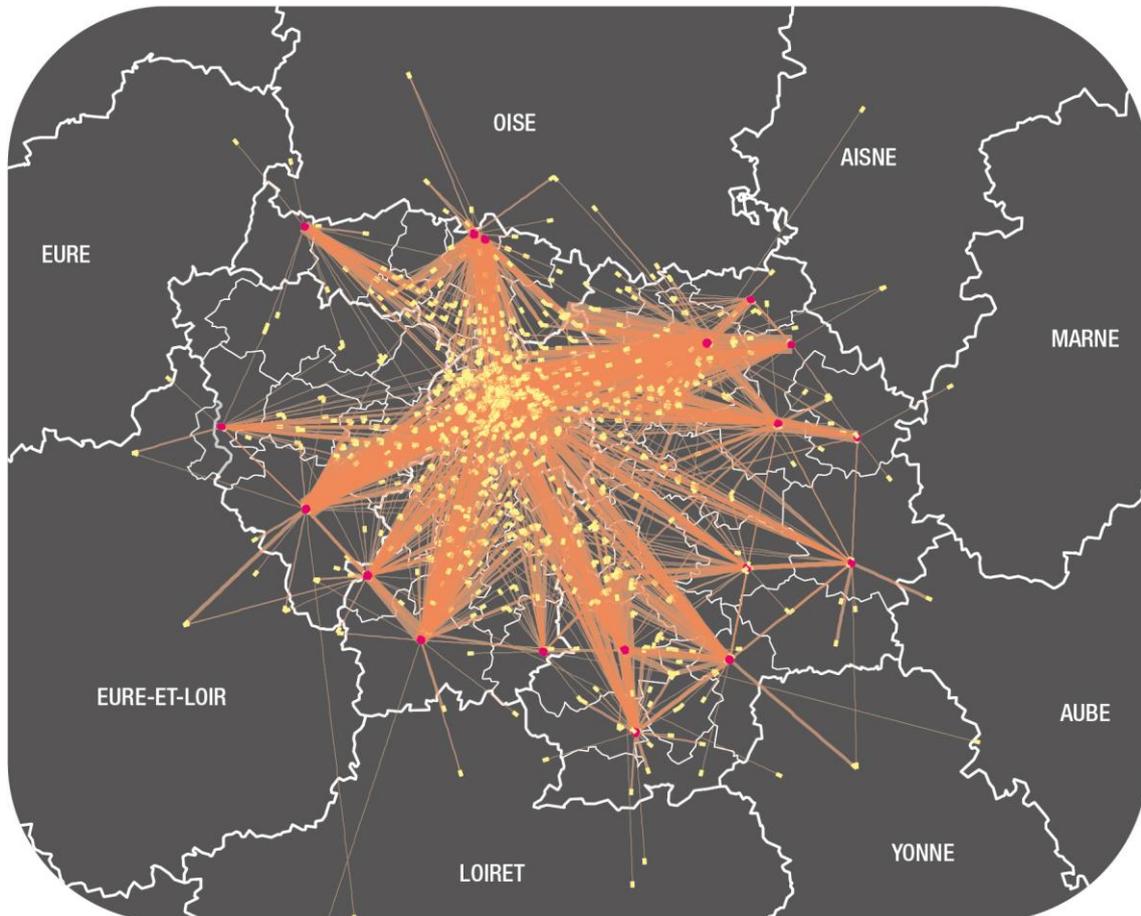
La situation de ces VPM apparaît donc plutôt positive sur le plan de l'emploi tout en étant fragile en raison notamment de la très forte dépendance au secteur public. C'est essentiellement grâce aux emplois dans ce secteur qu'elles parviennent à maintenir un nombre d'emplois proportionnellement satisfaisant par rapport au nombre d'actifs. Mais qui sont les bénéficiaires de ces emplois ? S'agit-il des habitants de ces communes, des communes avoisinantes ou viennent-ils de territoires plus éloignés ? Pour y répondre, nous avons analysé les migrations quotidiennes domicile-travail à la fois des « sortants » et des « entrants ». Que nous disent les chiffres et les cartes de ces flux quotidiens d'actifs ?

Les lieux de travail des résidents des 18 villes d'étude

Flux internes à l'EPCI

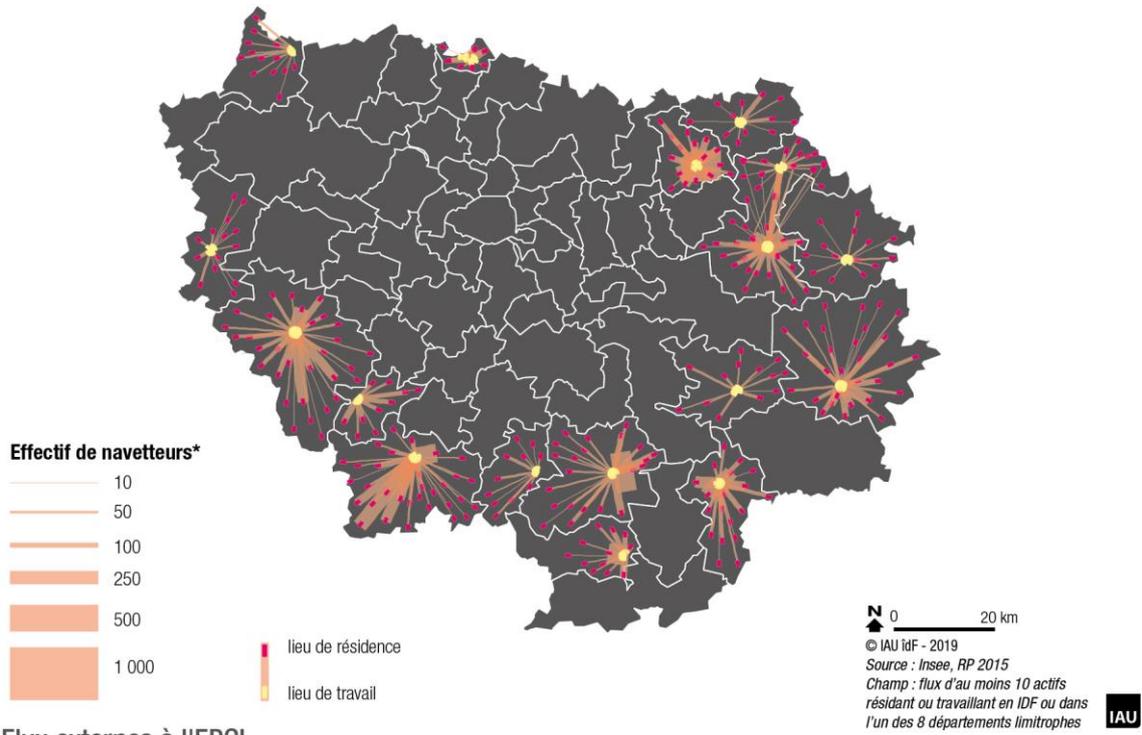


Flux externes à l'EPCI

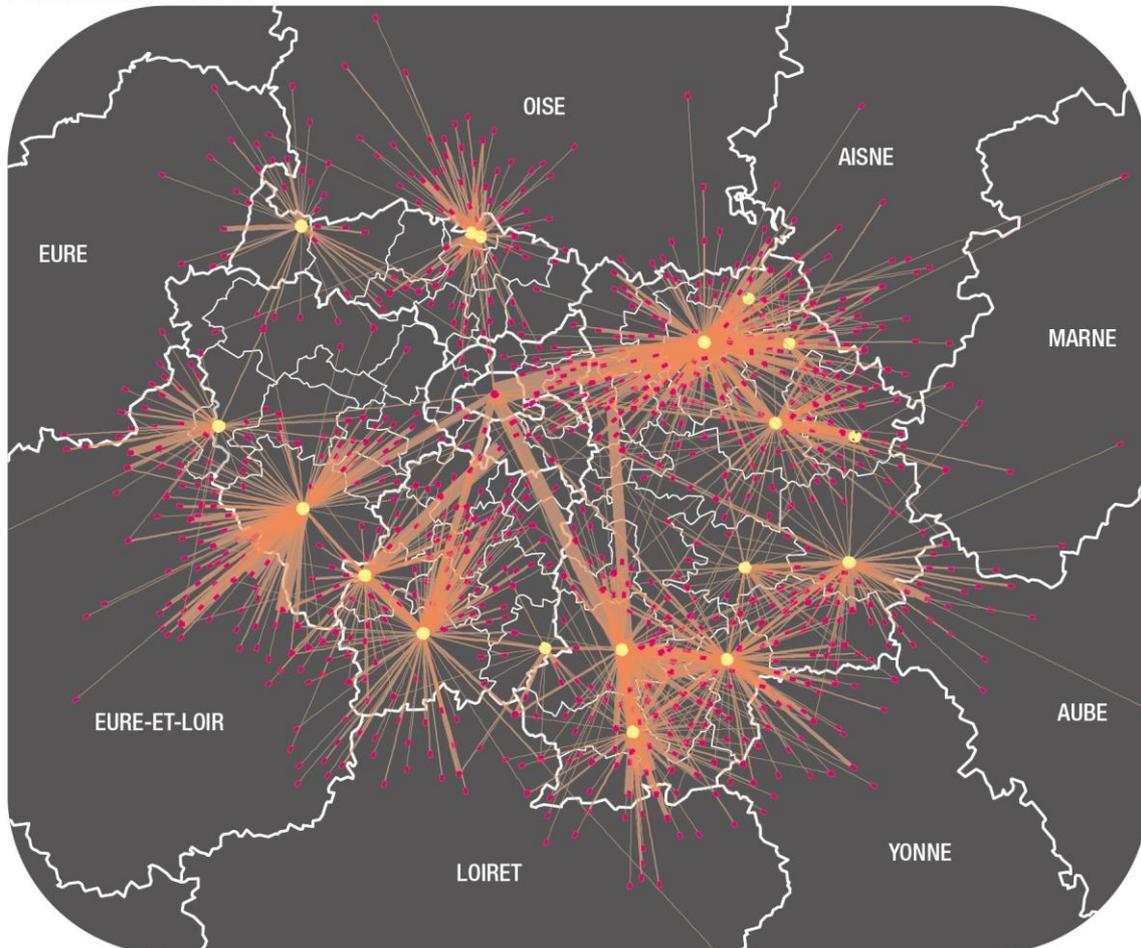


Les lieux de résidence des actifs travaillant dans les 18 villes d'étude

Flux internes à l'EPCI



Flux externes à l'EPCI



5.1 Les actifs-résidents des VPM : majoritairement des navetteurs quotidiens

Une première caractéristique est que la part des actifs travaillant sur leur commune de résidence est relativement faible ; elle est de 36% pour l'ensemble des VPM. Seules 3 communes - Coulommiers, Montereau et Provins retiennent plus de 40% de leurs actifs résidents sur leur territoire. La capacité de rétention la plus forte est à Provins où les actifs-résidents sont plus de 54% et 62% si l'on prend pour échelle celle de l'intercommunalité du provinois. En raison de cette faible dépendance au centre de l'agglomération, Provins est d'ailleurs considérée par l'INSEE, comme une commune disposant de sa propre agglomération. Cette commune constitue, indiscutablement, un cas à part parmi les VPM qui, majoritairement - à plus de 64% - exportent leur population active vers d'autres territoires, au-delà même de leurs frontières intercommunales. Guère plus de 7% des actifs de ces villes travaillent en effet dans les villes avoisinantes de leur intercommunalité d'appartenance. Ce constat n'a rien de surprenant pour ces villes situées dans l'espace périurbain et rural francilien où l'offre d'emploi demeure, comparativement au cœur d'agglomération, relativement limitée et, comme on l'a vu, très spécialisée dans la sphère des activités présentes. Il révèle une forte dépendance de ces villes à l'emploi créé ailleurs au sein du système métropolitain francilien et notamment dans le cœur de l'agglomération (Paris et les départements de la petite couronne).

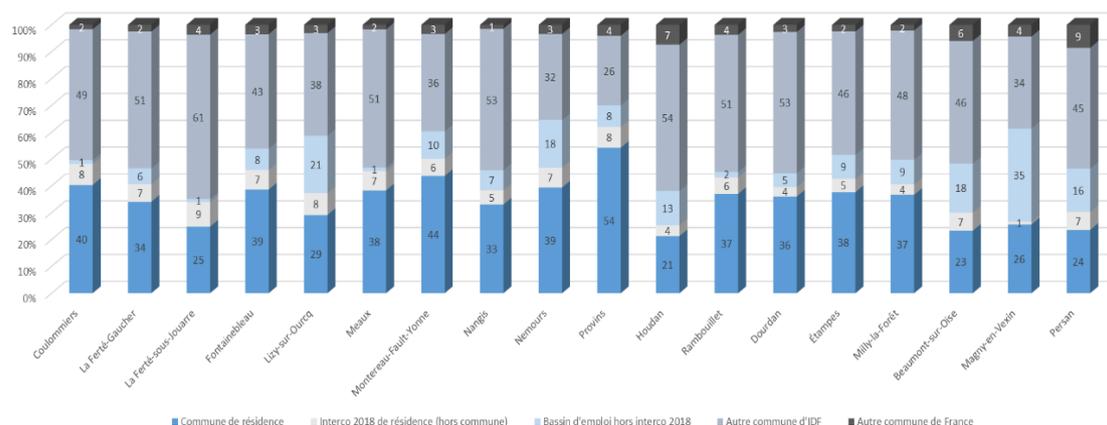
	Commune de résidence	Intercommunalité de résidence (hors communes)	Bassin d'emploi hors intercommunalité	Autre commune d'IDF	Autre commune de France	Actifs occupés en 2015
Coulommiers	40	8	1	49	2	100
La Ferté-Gaucher	34	7	6	51	2	100
La Ferté-sous-Jouarre	25	9	1	61	4	100
Fontainebleau	39	7	8	43	3	100
Lizy-sur-Ourcq	29	8	21	38	3	100
Meaux	38	7	1	51	2	100
Montereau-Fault-Yonne	44	6	10	36	3	100
Nangis	33	5	7	53	1	100
Nemours	39	7	18	32	3	100
Provins	54	8	8	26	4	100
Houdan	21	4	13	54	7	100
Rambouillet	37	6	2	51	4	100
Dourdan	36	4	5	53	3	100
Étampes	38	5	9	46	2	100
Milly-la-Forêt	37	4	9	48	2	100
Beaumont-sur-Oise	23	7	18	46	6	100
Magny-en-Vexin	26	1	35	34	4	100
Persan	24	7	16	45	9	100
Ensemble des VPM	36	7	8	46	3	100

Tableau 8 - Commune de travail des actifs des VPM en 2015

Néanmoins, cette dépendance à l'égard d'autres emplois, qui implique des navettes quotidiennes pour les actifs des VPM, est variable selon les villes. Celles dont les actifs sont les plus nombreux à se déplacer dans l'espace régional pour travailler sont Houdan, Persan, Beaumont-sur-Oise, La Ferté-sous-Jouarre, Lizy-sur-Ourcq et Magny-en-Vexin.

Ainsi, à Houdan, ce sont près de 80% des actifs qui ne travaillent pas dans leur commune de résidence (et 75% en dehors de l'intercommunalité). A Persan comme à la Ferté-sous-Jouarre, 74% de la population travaille en dehors de la commune et 65% au-delà des limites intercommunales. Dans ces villes, on peut donc parler d'une forte dissociation entre le lieu de résidence et le lieu de l'emploi. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce taux très variable de dépendance à des pôles d'emploi situés dans l'agglomération urbaine aussi bien en grande couronne que petite couronne. L'un joue assurément un rôle déterminant, c'est la faible distance-temps avec d'importants pôles d'emploi. C'est le cas de Persan et Beaumont-sur-Oise qui se trouvent à proximité du pôle d'emploi de Roissy et du nord parisien ou encore des villes de l'ouest et du sud-ouest francilien (Dourdan, Houdan). Ces dernières bénéficient d'une facilité d'accès - aussi bien ferroviaire que par la route (Rn 20) - avec l'ex-ville nouvelle de Saint-Quentin en Yvelines ou les grands pôles d'activités de l'ouest francilien (La Défense, Saclay ...).

Certes, ces villes sont dépendantes pour l'emploi d'autres territoires mais, du point de vue du taux d'activité³⁰, elles ne sont pas en difficulté. Au contraire, elles se portent même plutôt bien et même très bien pour certaines d'entre-elles. Houdan est ainsi souvent présentée comme un modèle dans la presse nationale pour son très faible taux de chômage³¹. Ce taux ne tient pas aux seules activités créées sur le territoire intercommunal mais à la capacité des actifs de jouer du bon positionnement géographique de la commune au sein du système métropolitain pour bénéficier à plein du vivier d'emplois de la région Île-de-France. La possibilité, pour ces VPM, de jouer de leur situation géographique dans un système où le maillage des réseaux de transport permet, avec plus ou moins de facilité, d'accéder aux principaux pôles d'emploi est, à n'en pas douter, l'une des singularités de ces VPM des franges de l'agglomération, l'un des aspects par lequel elles se différencient le plus de leurs homologues d'autres territoires français.



Graphique 17 - Lieu de travail des résidents des VPM en 2015

5.2 Des migrations quotidiennes vers le cœur d'agglomération

Les actifs-résidents des VPM sont donc très majoritairement des navetteurs quotidiens. Ces migrations, comme le montre la carte des « flux » des actifs à l'extérieur de l'EPCI, se concentrent sur le cœur de l'agglomération. Il existe bien quelques flux transversaux (domicile/travail) entre villes petites et moyennes - notamment entre Dourdan et Étampes, ou encore entre Nemours, Fontainebleau et Montereau - mais ils sont peu nombreux. La faible relation de dépendance sur le plan de l'emploi entre ces communes, qui n'est guère facilitée par l'absence de réseau routier structurant entre ces VPM contrairement, rappelons-le, à ce qu'avait imaginé le schéma de planification de 1960. De même, la proportion de navetteurs qui migrent vers les départements voisins de l'île de France est faible (moins de 3%). Sur ce plan, deux communes frontalières avec d'autres régions se distinguent : Houdan et Persan qui exportent de 7 à 9% de leurs actifs, ce qui en nombre ne représente toutefois que 122 et 433 actifs. Si l'on regarde plus en détail les données des déplacements vers le cœur d'agglomération, il apparaît que Paris demeure la première destination des navetteurs.

³⁰ Le taux d'activité est le rapport entre le nombre d'actifs (actifs occupés et chômeurs) et l'ensemble de la population correspondante.

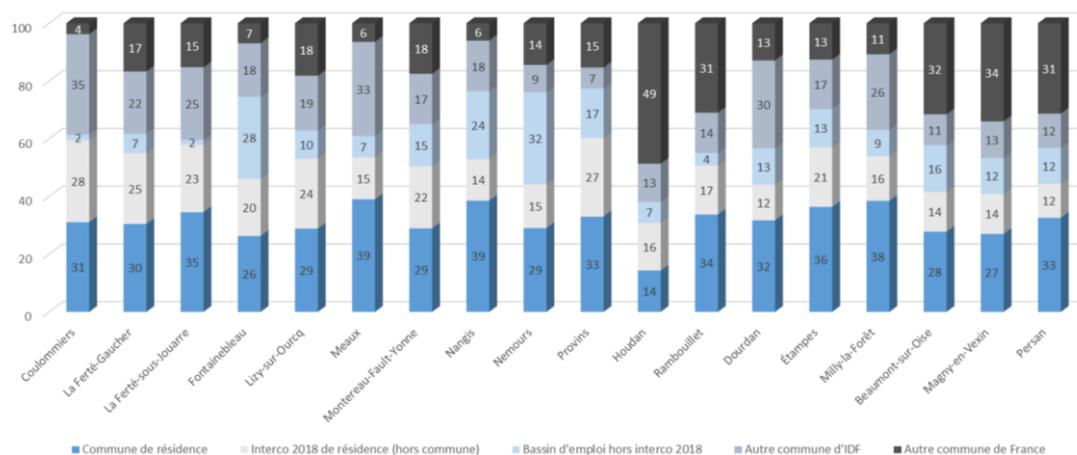
³¹ Parmi de nombreux articles dont cette ville a fait l'objet, voir par exemple

Communes	Actifs travaillant sur Paris
Coulommiers	18%
La Ferté-Gaucher	12%
La Ferté-sous-Jouarre	29%
Fontainebleau	25%
Lizy-sur-Ourcq	15%
Meaux	28%
Montereau-Fault-Yonne	23%
Nangis	27%
Nemours	19%
Provins	25%
Houdan	10%
Rambouillet	25%
Dourdan	14%
Étampes	22%
Milly-la-Forêt	7%
Beaumont-sur-Oise	19%
Magny-en-Vexin	9%
Persan	18%
Ensemble des VPM	25%

Tableau 9 - Pourcentage par commune des navetteurs travaillant sur Paris en 2015

Parmi les quelques 50 380 actifs travaillant en dehors de l'EPCI à laquelle appartient leur commune, 12 739 se rendent sur Paris, soit un peu plus de 25%. Les navetteurs se rendant à Paris résident principalement dans les villes de l'ouest francilien - Dourdan, Fontainebleau et Rambouillet - qui ont l'avantage d'être à moins de 1 heure de Paris aussi bien en transport en commun qu'en voiture individuelle et, à l'est, Meaux qui est relativement proche en temps de transport de la capitale. Au final, ces navetteurs allant chercher l'emploi à Paris représentent 13,5% des actifs des VPM.

5.3 Des villes assurant une polarité locale pour l'emploi



Graphique 18 - Lieu de résidence des actifs travaillant dans les VPM en 2015

Deux enseignements se dégagent des données relatives au lieu de résidence des actifs venant travailler dans les VPM mais n'y résidant pas.

- Dans 8 des VPM, une partie importante d'actifs - de 20% à 28% - résident dans des communes de l'intercommunalité à laquelle la VPM appartient. Ces villes jouent donc un indéniable rôle de polarisation locale de l'emploi à l'égard des populations actives résidant dans les communes voisines (y ajouter celle du bassin d'emploi).
- Plusieurs communes attirent aussi un nombre significatif d'actifs résidant au-delà des frontières de l'Île-de-France. C'est le cas de Houdan où près de 50% des actifs viennent des départements de l'Eure et Loire et de l'Eure. C'est le cas aussi de autres communes situées aux frontières internes de l'Île-de-France : Magny en Vexin, Persan, Beaumont-sur-Oise et Rambouillet. Dans toutes ces communes, 30% des actifs résident dans des territoires frontaliers à l'Île-de-France : l'Eure, l'Eure et Loir ou encore l'Oise.

Au regard de ces éléments, on peut dire que les VPM exercent un rôle de polarisation de l'emploi local à l'égard des communes de leur intercommunalité voire de leur bassin de vie mais qu'elles irriguent peu au-delà, hormis dans les villes situées aux frontières de l'Île-de-France dont l'attraction s'étend aux territoires des régions voisines.

Synthèse de la partie 2

Des villes qui gagnent plus de population que leur périphérie

Si plusieurs des villes étudiées - on pense notamment à Fontainebleau, Provins ou Rambouillet - connaissent une incontestable baisse démographique, ce n'est pas une propriété commune à l'ensemble de ces villes. Bien au contraire même, plusieurs connaissent sur la dernière période (2010-2015), des taux de croissance démographiques particulièrement élevés au regard d'autres territoires franciliens : 3,7% à Persan, 2,5% à Montereau-Fault-Yonne ou encore 1,6% à la Ferté-Gaucher alors que la moyenne régionale est de 0,52%. Ces taux de croissance s'expliquent par un solde migratoire largement positif montrant que ces villes attirent, qu'elles accueillent des populations venant d'autres espaces franciliens ou d'au-delà.

On assiste ainsi à une sorte de « renouveau démographique » des villes petites et moyennes par rapport aux autres espaces périurbains et ruraux qui les environnent. De manière significative, alors que la croissance démographique en dehors de l'agglomération parisienne a longtemps été portée par les communes périphériques aux villes petites et moyennes. La tendance s'est inversée au cours des 10 dernières années, la croissance démographique est désormais plus importante dans les VPM que dans leurs communes périphériques. Les VPM offrent donc une image en décalage avec la représentation, souvent véhiculée, des villes petites et moyennes en déclin, de villes en décroissance démographique. Certes, ce ne sont pas des territoires à très forte croissance démographique mais leur développement « modéré » correspond, dans le fond, aux rôles que leur ont assignés les différents schémas de planification depuis près de 60 ans.

Des profils démographiques très contrastés

Sont-elles des villes « vieillissantes » ? Prises dans leur ensemble, les VPM apparaissent comme des villes où la population est en moyenne plus âgée que dans le reste de l'Île-de-France. Néanmoins, si on regarde plus en détail leur profil démographique, les différences sont marquées entre elles. Schématiquement, on peut dégager deux grands groupes de villes.

D'un côté, ce qu'on pourrait appeler les villes vieillissantes, on y trouve notamment Milly-la-Forêt, Provins, Houdan, Fontainebleau, la Ferté-Gaucher, Rambouillet et Coulommiers. La part des plus de 60 ans y est supérieure à 25% de la population. Elles sont aussi, pour la très grande majorité d'entre-elles, celles qui connaissent une décroissance démographique. De l'autre côté, des villes à dominante « jeunes » où la part des personnes âgées de plus de 60 ans est inférieure à 18% et celle des jeunes entre 0 et 19 ans proche de 30%. 4 villes se singularisent plus particulièrement Meaux, Étampes, Beaumont sur Oise et Persan. Toutes disposent de taux de croissance positifs, notamment grâce à un solde naturel positif qui entretient la croissance voire ce cumul, comme à Persan, avec un solde migratoire positif. Signe de la « jeunesse » de ces villes, la part des jeunes actifs (20-39 ans) y est nettement supérieure à celle des autres VPM : elle se situe entre 28% et 30,5% alors qu'elle oscille entre 20% et 25% dans les autres villes. Ces villes, sur le plan socio-démographique, correspondent à ce que l'on a qualifié de villes modestes ou « intermédiaires » composées principalement d'employés et de professions intermédiaires.

Bénéficiant d'un foncier moins cher que dans le cœur d'agglomération, les VPM sont, majoritairement, les terres d'élection des employés et des ouvriers. Les employés représentent 34% de la population de ces villes et les ouvriers 21%. Seules les ex-villes royales de Rambouillet et Fontainebleau ont une composition de leur population où la part des cadres est majoritaire : respectivement 29% et 30% de cadres.

Une transformation de la structure de leur offre d'emplois

Quant à l'emploi, en dépit d'une transformation de la structure de l'offre où dominant désormais très largement les emplois présentsiels (de service), sa croissance est faible, 0,57%, et même négative dans la très grande majorité de ces villes petites et moyennes. Plusieurs n'ont jamais retrouvé le nombre d'emploi qu'elles avaient, avant la crise de la désindustrialisation, au début des années 1990 voire pour certaines leur niveau de 1975 ! Dans toutes ces VPM, le fait marquant est la diminution de la part de l'emploi salarié privé de près de 8% sur la période 2007-2016. Cette diminution tient, en grande partie, à la forte baisse dans le secteur de l'industrie (-32%) qui ne représente désormais plus que 12% de l'emploi des VPM. Assurément, les industries ne constituent plus les principaux pourvoyeurs d'emplois sur ces territoires. Les emplois industriels représentent une part de plus en plus faible du nombre de l'emploi total de ces VPM. C'est pourquoi, même si on constate encore des pertes dans le secteur industriel, elles n'ont qu'un impact limité sur l'emploi global. On peut donc parler pour ces villes d'une mutation de la structure de l'emploi qui ne se fait pas, massivement tout au moins, en investissant des secteurs industriels moteurs de l'économie globalisée.

Le déclin des emplois industriels n'est compensé que grâce aux emplois, liés aux activités présentsielles (dans les secteurs de la santé et l'action sociale notamment), qui sont en majorité publics. Ils représentent, par exemple, plus de 60% des emplois à Beaumont-sur-Oise et près de 40% à Coulommiers, Étampes Fontainebleau ou Provins.

Au cours des dernières années, les VPM n'ont donc pas augmenté leur poids sur le marché de l'emploi francilien qui reste marginale de l'ordre de 2% des emplois franciliens. Mais ces emplois sont, au regard de l'analyse des navettes domicile-travail, importants pour nombre de franciliens résidants dans les petites communes périurbaines situées en périphérie de ces VPM. Pour leur part, les résidants de ces communes, exception faite de Provins, sont majoritairement des navetteurs qui jouent de l'insertion de leur commune dans les flux de transport du système métropolitain pour aller chercher l'emploi dans les pôles d'emploi situés plus ou moins loins.

Un rôle de pourvoyeur d'emplois

Il est par ailleurs remarquable que les taux de chômage soient très différents entre les villes petites et moyennes et les communes rurales ou périurbaines dont ces VPM constituent la centralité. Ce sont les VPM qui ont les taux de chômage les plus élevés alors même que, parmi les 206 462 actifs résidant dans les autres petites communes, le taux de chômage est à peine supérieur à 9%. Les VPM assurent donc, sans doute en partie, un rôle de pourvoyeur d'emplois, dont les habitants des communes voisines profitent, tout en devant gérer les difficultés rencontrées par une partie importante de leur population active. Les taux de chômage sont en effet parfois supérieurs à 20% dans ces villes qui où les logements sociaux représentent une partie importante de leur parc immobilier (Montereau, Provins et La Ferté Gaucher).

Au regard de ces éléments, on ne peut pas parler de villes en décroissance. Certes, plusieurs de ces VPM ont été au cours des 30 dernières touchées par la désindustrialisation, certes certaines d'entre-elles perdent de la population mais cela ne signifie pas pour autant qu'elles se portent mal. Ce n'est pas, par exemple, parce que Fontainebleau perd, de manière continue de la population, que l'on peut en conclure que cette ville est en déclin. À l'inverse, un temps classé parmi les villes en décroissance dans des travaux de recherche, a aujourd'hui retrouvé une croissance démographique et une plus grande attractivité qui ne permettraient plus de la classer parmi les villes décroissantes. Plutôt que de « villes en décroissance », il nous semble plus juste de parler pour ces villes, de villes fragilisées ; fragilisées sur le plan de l'emploi et surtout pour certaines, socialement fragilisées par un taux de chômage élevé et un héritage industriel qui a laissé son empreinte dans l'espace urbain.

Partie 3 - Les VPM au prisme de l'action et des représentations des maires

Face à ces dynamiques de développement démographique et économiques, comment réagissent les élus locaux ? Quelles politiques municipales développent-ils ? Quels outils mobilisent-ils ? Et, plus largement, quelles représentations se font-ils de la place de leur territoire dans le système métropolitain francilien ? Avant d'identifier les représentations et l'action produite par ces acteurs locaux, il est intéressant de dégager leurs profils et leurs principales caractéristiques sociales.

1 - Les maires des VPM : une grande stabilité politique

Commune	Nom du maire	Genre	Age	Profession	Changement de majorité aux dernières élections municipales	Etiquette politique de l'équipe municipale	Date entrée en fonction du maire*	Autre(s) mandat(s) ou postes en cours
Milly la Forêt	Patrick Sainsard	H	64 ans	Agriculteur	non	DVD	2016 (succède à François Orcel, maire depuis 15 ans qui démissionne)	
Étampes	Bernard Delaplace	H	70 ans	Retraité entreprise publique	non	LR	2017 (succède à Franck Marly, maire de 1995 à 2017, élu député)	2 ^{ème} vice-président de la CC de l'Etampois
Dourdan	Maryvonne Boquet	F	62 ans	Cadre secteur privé	oui	UG	2014	1 ^{ère} vice présidente de la CC du Dourdanais en Hurepoix
Rambouillet	Marc Robert	H	60 ans	Profession libérale	non	LR	2014 (succède à Gérard Larcher, maire depuis 30 ans, président du Sénat)	Président de la CC de Rambouillet Territoires
Houdan	Jean-Marie Tétart	H	70 ans	Retraité de la Haute Fonction Publique	non	LR	1995	
Nemours	Anne-Marie Marchand	F	77ans	Retraîtée	non	LR	2017 (succède à Valérie Lacroute, maire de 2008 à 2014, élue députée)	
Montereau-Fault-Yonne	James Chéron	H	41 ans	Consultant	non	UDI	2017 (succède à Yves Jégo, maire de 1995 à 2017, élu député)	Conseiller régional d'Île-de-France
Fontainebleau	Frédéric Valletoux	H	53 ans	Journaliste	non	UDI	2005	1 ^{er} vice-président CC de Fontainebleau
Meaux	Jean-François Copé	H	55 ans	Avocat	non	LR	1995 (interruption de 2002 à 2005, période où J.F. Copé est ministre)	Président de la C.A du Payx de Meaux
Nangis	Michel Billot	H	61 ans	Instituteur	non	PCF	2002 (avec une interruption entre 2008 et 2012)	Conseiller communautaire de la Brie nangisienne
Lizy-sur-Ourcq	Maxence Gilles	H	30 ans	Assistant parlementaire	non	SE	2018 (succède à Nicole Conan à a suite d'élections anticipées après démission du tiers du conseil municipal et de la maire	
Provins	Olivier Lavenka	H	48 ans	Cadre secteur privé	non	LR	2017 (succède à Christian Jabob, maire de 2001 à 2017 avec une interruption de 4 ans où il est ministre).	Président de la CC du Provinois, vice-président en charge de l'aménagement du territoire au CD de Seine et Marne
Coulommiers	Ginette Motot	F	80 ans	Retraîtée de l'enseignement	oui	LR	2017 (succède à Franck Riester, maire depuis 2008, élu député et actuel ministre de la Culture)	

La Ferté-sous-Jouarre	Ugo Pezzetta	H	44 ans	Chef d'entreprise	oui	UMP	2014 (bat la maire sortante PS - Nathalie Pierre - qui a succédé à Marie Richard en 2011 pour cause de cumul des mandats)	Président de la communauté d'agglomération Coulommiers Pays de Brié, conseiller départemental de Seine et Marne
La Ferté-Gaucher	Yves Jaunaux	H	75 ans	Médecin	non	DVD	1 995	Vice-président du C.D de Seine et Marne en charge de l'environnement et du cadre de vie
Magny en Vexin	Jean-Pierre Muller	H	67 ans	Retraité de l'enseignement	non	DVG	2 001	Conseiller départemental du Val d'Oise
Beaumont sur Oise	Nathalie Groux	F	50 ans	Fonctionnaire	oui	UDI	2014 (succède à Fabrice Millereau, maire depuis 25 ans)	Vice-présidente CC du Haut Val d'Oise
Persan	Alain Kasse	H	73 ans	Retraité de la Fonction Publique	non	LR	2014 (Succède à Philippe Cousin devenu maire à la suite de la démission de Arnaud Bazin élu président du C.D du Val d'Oise et désormais aussi président de la CC du Haut Val d'Oise)	8 ème Vice-président de la CC du Haut - Val-D'oise

* En rouge - Les municipalités où le changement de maire est lié à la loi sur le non-cumul des mandats
Tableau 10 - Profil des maires des VPM

4 principaux enseignements se dégagent de ce tableau :

- Les maires sont très majoritairement des hommes. Elles ne sont que 4 femmes à occuper ce poste, ce qui représente à peine plus de 21% des maires des villes petites et moyennes (VPM) de grande couronne. Faible, cette proportion de femmes est néanmoins supérieure à celle que l'on retrouve à l'échelle nationale où 16,1 % des maires sont des femmes.
- Les maires de ces VPM sont majoritairement positionnés à droite de l'échiquier politique. 3 sont affiliés à un parti de gauche (1 PCF, 1 DVG, 1 PS) et un sans étiquette
- La loi sur le cumul des mandats de 2014 a eu un impact important sur le renouvellement des maires. Parmi les 18 maires, 5 pourtant réélus et maires de longue de date, ont abandonné leur mandat après avoir été élu ou réélu député (Coulommiers, Étampes, Montereau-Fault-Yonne, Nemours, Provins)
- Il y a une très grande stabilité politique à la tête de ces municipalités. Sur les 18 maires 3 le sont depuis plus de 20 ans. A ces maires, on peut ajouter les 3 maires qui, eux-aussi, étaient maires depuis plus de 20 ans mais on fait le choix de leur mandat de député lorsque la loi sur le non cumul des mandats de 2014 est entrée en vigueur. Au final, 30% des maires des VPM étaient donc, jusqu'aux dernières élections législatives (2017), maires depuis plus de 20 ans. Le renouvellement des maires est donc faible.

Parmi les maires « démissionnaires » après leur élection ou réélection à la députation, on trouve plusieurs personnalités politiques de dimension nationale ayant acquis un capital de notoriété personnelle comme député, sénateur ou ministre et disposant d'importantes ressources partisans.

- Christian Jacob, maire de Provins de 2001 à 2017, plusieurs fois ministre, député et représentant du groupe UMP puis LR à l'Assemblée nationale depuis 2010.
- Gérard Larcher, maire de Rambouillet durant 30 ans, plusieurs fois ministre et président du Sénat depuis 2014, après avoir déjà occupé ce poste de 2008 à 2011.
- Jean-François Copé, maire de Meaux depuis 1995, plusieurs fois ministres et ex.secrétaire général puis président de l'UMP.
- Yves Jégo, maire de Montereau-Fault-Yonne de 1995 à 2017, plusieurs fois ministre.
- Franck Riester, maire de Coulommiers, député, co-président de l'UDI, actuel ministre de la culture du gouvernement d'Édouard Philippe.



Hôtel de ville de Persan et de la Ferté-Gaucher © T. Le Goff / IAU idF

Ces élus, s'ils ont abandonné leur mandat de maire au profit d'un mandat national ou d'une fonction gouvernementale, l'ont souvent laissé à un membre de leur entourage (membre de leur cabinet, attaché parlementaire ou à un fidèle adjoint). Les nouveaux maires, issus de la démission de ces élus locaux multipositionnés, suivent eux aussi le cursus de la notabilité à la française. Classiquement, dans ce système où il faut faire ses preuves avant d'accéder au poste de maire, ils ont assurés un ou des mandats de conseiller et/ou d'adjoint. Deux autres sont devenus maires sans passer par la case « élu » mais en raison de leur proximité professionnelle avec le maire dont ils étaient le directeur de cabinet à la mairie ou le collaborateur parlementaire à l'Assemblée nationale ou dans leur circonscription. Contrairement à leurs prédécesseurs, ces nouveaux maires disposent d'un espace politique plus réduit, le maire sortant préservant, de par ses mandats nationaux et ses réseaux locaux, le leadership politique sur le territoire.

2 - Les politiques urbaines des municipalités : le changement dans le respect de l'héritage

Ces maires, dont certains sont présents de longue date à la tête de la commune ou qui s'inscrivent clairement dans l'héritage de leur prédécesseur, quelles politiques conduisent-ils pour assurer le développement de leur commune ? C'est ce que nous avons voulu saisir au travers des entretiens conduits avec les maires/adjoints et acteurs administratifs de 5 de ces villes petites et moyennes. Les approches des enjeux urbains, les rapports à l'espace francilien – notamment au cœur d'agglomération - comme les styles politiques varient selon la personnalité du maire et la structuration de la société locale : Persan n'a pas la même sociologie que Houdan, comme celle de Rambouillet diffère sensiblement de celle de Montereau-Fault-Yonne. Néanmoins, ce qui est frappant dans les propos des maires rencontrés, est la convergence sur un certain nombre de sujets et, en particulier, sur leur souci affiché de développer leur ville en gérant l'existant ; l'existant renvoyant aussi bien au patrimoine historique, au patrimoine industriel, au patrimoine vert voire à l'héritage politique qu'aux ressources agricoles de leur territoire.

2.1 Faire avec l'héritage de la période industrielle des années 1960

L'existant, pour des villes dont le développement économique s'est appuyé sur des industries – on pense notamment à Montereau, Meaux, Persan, La Ferté Gaucher et dans une moindre mesure Étampes - est l'héritage « immobilier » de la politique industrielle des années 1960 qui a profondément modifié leur forme urbaine. La politique de constitution de centres d'industrialisation dans ces territoires de franges a conduit à la création rapide de tours et de barres de logement sur des terres agricoles d'une nouvelle ville à côté de la ville ancienne. Le doublement en une décennie de la population de ces villes par l'ajout d'un morceau de ville sur un plateau s'est accompagné d'une coupure entre la ville neuve et la ville ancienne, entre la ville basse et la ville haute. Montereau et Étampes sont deux exemples significatifs du poids de cet héritage urbain sur leurs dynamiques de développement. Les « coupures urbaines » sont, dans ces deux villes, traitées à l'aide du dispositif national de Rénovation urbaine qui permet la transformation de ces quartiers (dispositifs ANRU). Les enjeux de réhabilitation urbaine de certains quartiers, que l'on retrouve à Meaux ou à Persan, villes également engagées dans des programmes de rénovation urbaine, montrent que ces villes pourtant présentées comme « à la campagne » sont confrontées aux mêmes problématiques, aux mêmes difficultés que des villes petites

et moyennes du cœur de l'agglomération. Comme ces dernières, elles ont leurs fractures urbaines, leur héritage des politiques d'aménagement des années 1960 à gérer. Elles ne se caractérisent pas uniquement par le patrimoine historique d'un riche passé et le patrimoine vert qui les environne.

Montereau : une triple fracture

Dans les années 1960, « la petite ville un peu bourgeoise et très industrielle de 9000 habitants, explique son actuel maire, d'un seul coup, a vu sa population multiplié par 2 avec une opération d'aménagement », sur le plateau qui domine Montereau, de 3000 logements sociaux. Cette opération, accompagnée de la création d'une zone industrielle est « interrompue, en 1975, à la moitié de sa réalisation », l'État donnant priorité aux villes nouvelles. « Cette incohérence explique que le nouveau quartier, Surville, n'est pas arrivé à son terme. Il manque notamment le centre vivant. C'est l'une des explications de la vie chaotique de ce quartier. D'une certaine manière, ce quartier a vécu une triple fracture : une fracture due à la rivière, une ville basse et une ville haute, une ville ancienne et une ville nouvelle³². » De fait, le quartier de Surville constitue une sorte de ville autonome, peu reliée à la ville ancienne qui se trouve en contrebas, en bordure de rivière, au confluent de la Seine et de l'Yonne.

Étampes : une triple coupure

Comme Montereau, Étampes fait l'objet à la fin des années 1960, d'un vaste programme d'aménagement sur le plateau de Guinette qui domine la ville. Y sont construits 450 logements dans 13 grands ensembles et, parallèlement, un lycée et un grand hôpital psychiatrique qui devient l'un des principaux employeurs de la ville. « Étampes est une ville caractérisée par trois grosses coupures urbaines : la voie de chemin de fer, la nationale 20 et la nationale 191. La voie de chemin fer assure la coupure entre la ville basse et la ville haute. La ville s'est étendue sur le plateau avec les orientations du SDRIF avec la création de deux nouveaux quartiers. « Nous devons, estime le maire, réussir à créer un lien entre la ville haute et la ville basse pour que les habitants de ces quartiers n'aient plus l'impression d'être délaissés. D'où l'intérêt du projet de création d'une Cité administrative³³ qui va ramener tous les services municipaux en centre-ville, et permettre de faire du lien entre les deux quartiers³⁴. » Et le développement d'une complémentarité entre la partie haute et la partie basse de la ville constitue d'ailleurs l'un des axes prioritaires de l'actuel projet de PLU. Il y est notamment défendu la nécessité :

- D'affirmer les limites du tissu urbain et de bien identifier les polarités structurantes de chaque quartier ;
- De maintenir et développer un équilibre et une complémentarité entre les différentes centralités de la commune :

(Projet de PLU, juillet 2018).

³² Entretien avec le maire de Montereau, juillet 2018.

³³ Projet envisagé dans le cadre du dispositif Cœur de ville dont la ville est bénéficiaire.

³⁴ Entretien avec le maire d'Étampes, juillet 2018.



Les grands ensembles des années 1970-1980 bien souvent construits sur un plateau, symboles de « la ville haute » constituent un héritage urbain avec lesquels les maires doivent composer. 1, 3, 4 ET 8 Quartier Guinette (Étampes), 2, 5 et 7 Quartier Le Village (Persan) © T. Le Goff /IAU Île-de-France et 6 Quartier Surville (Montereau) dans les années 1970.

Toutes les VPM ne sont bien sûr pas confrontées aux mêmes logiques de renouvellement urbain, les situations y sont variées en matière habitat, mais les maires de ces villes ont en revanche un point commun : préserver leurs ressources.

2.2 Refaire la ville sur la ville

Gérer l'existant, c'est aussi pour les maires de ces villes des « franges », où le rural fait partie de leur identité, envisager le développement de leur commune, son peuplement, tout en préservant la richesse de leur territoire **que constituent les espaces agricoles et naturels**. Ils représentent, pour la majorité d'entre-elles, plus de 50% de l'espace communal. Seules trois communes ont un territoire composé majoritairement d'espaces artificialisés : Montereau-Fault-Yonne, Meaux et Persan.

Communes	Espaces artificialisés
Coulommiers	54%
La Ferté-Gaucher	18%
La Ferté-sous-Jouarre	40%
Fontainebleau	5%
Lizy-sur-Ourcq	15%
Meaux	70%
Montereau-Fault-Yonne	63%
Nangis	15%
Nemours	49%
Provins	35%
Houdan	20%
Rambouillet	24%
Dourdan	15%
Étampes	20%
Milly-la-Forêt	11%
Beaumont-sur-Oise	42%
Magny-en-Vexin	20%
Persan	67%

Tableau 11 - Part des espaces artificialisés dans les VPM en 2017
- MOS 2017- IAU Île-de-France

Les espaces naturels et agricoles constituent un atout résidentiel majeur pour ces communes, une plus-value forte par rapport à celles de l'agglomération. La place importante accordée aux paysages, aux espaces naturels comme aux espaces agricoles dans les PLU révisés en témoignent à l'instar de celui d'Étampes dont l'un des 4 axes du PADD est consacré à la préservation des richesses patrimoniales de la ville et, en priorité, des espaces naturels.

AXE 4 : Étampes, un patrimoine riche à préserver et valoriser

Objectif 1 : Privilégier le renouvellement de la ville sur elle-même pour préserver les espaces naturels et conforter l'activité agricole

- Définir un mode de développement s'inscrivant en priorité dans une politique de renouvellement urbain et de reconversion des sites mutables, à l'intérieur des limites actuelles de la ville ;
- Permettre une densification raisonnée, notamment sur la ville basse | une intensification urbaine ciblée sur des secteurs présentant un véritable potentiel de mutation, et contribuant à un rééquilibrage de l'offre en logements neufs, aujourd'hui concentrée sur la ville haute ;
- Permettre l'adaptation de l'outil de production agricole et la diversification ;
- Poursuivre les efforts engagés en faveur d'une meilleure circulation des engins agricoles ;
- Interdire toute urbanisation nouvelle dans les hameaux, à l'exception de la requalification du site militaire à l'ouest de la commune



31

En dépit des pressions sur le foncier, de la forte demande des promoteurs, les maires des VPM se disent de plus en plus engagés dans des démarches protection des terres agricoles. Ils privilégient la construction de la ville sur la ville, l'utilisation des friches industrielles plutôt que l'étalement urbain. Ils semblent avoir fait leur discours sur la densification et rompre avec le « Tout lotissement » qui prévalait il y a quelques années encore. Cette manière d'envisager le développement de ces villes petites et moyennes est ainsi défendue par les acteurs politiques et administratifs d'Étampes.

« Le patrimoine vert est quelque chose auquel les élus sont attentifs. De nombreuses friches industrielles ont d'ailleurs été ces dernières années transformées en espaces verts. Mais il y a encore un gros travail de reconquête des friches et c'est là-dessus que les élus souhaitent mettre l'accent. Le bureau d'études qui nous accompagne pour la révision du PLU (Plan local d'urbanisme) a d'ailleurs été très étonné du discours des élus. Ils ont insisté sur l'idée qu'ils souhaitent favoriser la reconquête des dents creuses et ne pas étaler la ville partout parce que le territoire est grand. Et surtout, plus on construit loin du centre, plus on éloigne la population des pôles de transport, ce que ne veulent pas les élus. Ils veulent travailler sur comment on fait pour que les gens puissent consommer à proximité, ne pas les éloigner des pôles gares. C'est assez rare pour un territoire comme celui-là. Il y a quelques années encore, il fallait pour les élus absolument créer des lotissements avec une maison dans des terrains qui font 800 mètres. Aujourd'hui, on a un maire adjoint qui s'appelle Daniel Greffin, qui est président de la FDSEA (Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles). Il a un regard sur la consommation des espaces naturels qui est assez critique. Du coup, les élus ont adhéré au discours de la densification, de la construction de la ville sur la ville et moins de l'extension. [...] Il y a quelques années, c'est un discours qu'on n'aurait jamais entendu. [...] « La difficulté des villes aux franges est que nous sommes bien dans l'Île-de-France nous avons les obligations de toutes les villes de l'Île-de-France, en matière de production de logements, de respect du SDRIF mais on ne bénéficie pas, en même temps, d'infrastructures ou d'aides pour pouvoir apporter tous les équipements nécessaires aux habitants. » (Directrice de l'aménagement, Étampes).

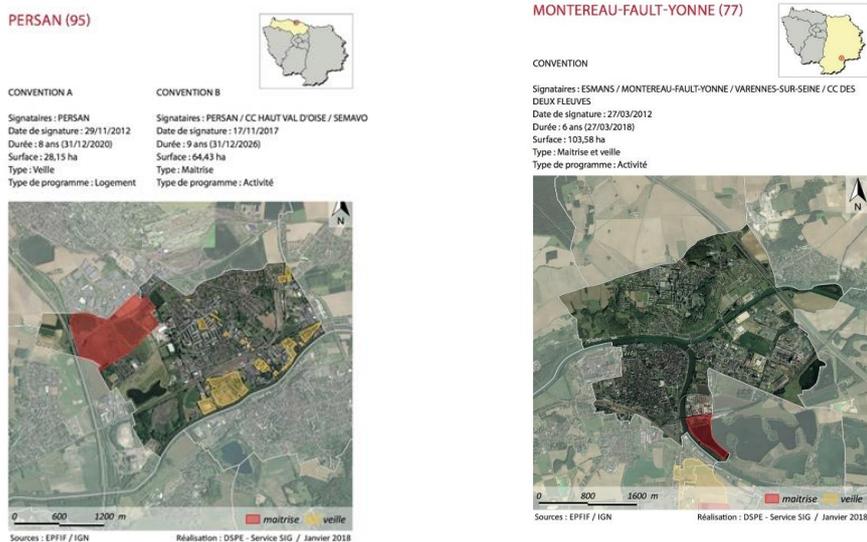
Les politiques de densification apparaissent donc difficiles à mettre en œuvre. Systématiquement, les maires rencontrés pointent en effet la contradiction entre les orientations et les objectifs de construction qui leur sont fixés par le SDRIF et, parallèlement, l'injonction faite aux communes de limiter leur consommation de terres agricoles.

« On a l'obligation, et on l'a inscrit dans notre révision de PLU, de monter à l'horizon 2030 à 32 000 voire 33 000 habitants, ce qui est déjà très conséquent. Car ce n'est pas tout de créer des logements, il faut les équipements derrière, il faut créer les infrastructures. Et, bien souvent, on n'a pas les aides. Il faut y aller à un rythme acceptable [...]. La difficulté de l'extension commerciale comme de

l'habitat c'est qu'on commence à être contraint et qu'on sera obligé, pour aller aux objectifs du SDRIF, de taper dans les terres agricoles. Les services de l'État sont parfois contradictoires ! Ils nous demandent de construire, et c'est logique car on est encore un territoire accessible, où le cout de l'immobilier est encore abordable, alors qu'il est déjà très au-dessus à Arpajon. On a les transports en commun. Mais oui, sauf que... il faut du foncier... et le foncier c'est les terres agricoles. D'un côté il faut passer à 35 000 habitants, et de l'autre ne pas toucher les terres agricoles, c'est compliqué ! On fait de la densification. On est obligés d'en faire. Et, dans le cadre de la révision du PLU, on nous demande d'utiliser au maximum les dents creuses. On l'a mis en avant mais ça ne règle pas tout. » (Maire d'Étampes)

La même logique de protection de leurs espaces agricoles oriente la politique urbaine de Persan où les élus s'efforcent, pour faire de l'habitat, d'exploiter les importantes friches qu'ils ont hérité de leur passé industriel. Ici, comme dans plusieurs VPM, la politique de reconquête du foncier s'appuie sur des montages juridiques et financiers où le portage du foncier, sans lequel le projet ne pourrait aboutir, est assuré par l'opérateur foncier d'Île-de-France - l'établissement public foncier d'Île-de-France - EPFIF qui a conventionné avec plusieurs de ces communes. Sur les 18 VPM, 6 sont actuellement en conventionnement avec l'EPFIF : Dourdan, Houdan, Persan/Beaumont, Nangis et Montereau. Leur partenariat avec l'EPFIF permet à ces villes de disposer d'une meilleure maîtrise du foncier, déterminante pour les transactions futures dans le cadre de leurs projets de restructuration, soit de leur cœur de ville, soient de zones-cibles comme les berges de l'Oise à Persan.

« Il y a des zones d'urbanisation future. Là-dessus, la ville de Persan s'est mise d'accord, par une convention, avec l'Établissement Public Foncier (EPF) anciennement du Val d'Oise, maintenant d'Île-de-France. Donc, c'est un outil financier important, foncier aussi, c'est eux qui portent le terrain, et nous ça nous permet de le programmer de manière plus équilibrée. À chaque fois qu'il y a une opportunité foncière, un propriétaire qui veut vendre, on voit avec l'EPFIF, on a défini un périmètre, et si on est dans la zone d'intervention, l'EPFIF achète à notre place. » (Directeur de l'urbanisme, Persan).



Cartes 15 - Conventions EPFIF avec les communes de Persan et Montereau-Fault-Yonne

Dans ces communes, l'EPFIF fait à la fois un travail de veille foncière et/ou de maîtrise foncière. A Persan, par exemple, l'EPFIF assure une veille foncière notamment sur toute la partie située le long de l'Oise. Lentement abandonnés par les usines qui, de longue date, s'y étaient installées, les terrains situés dans cette zone sont, au fil des ventes par des propriétaires privés, rachetés par la ville (voir la partie en jaune « veille » de la convention entre la ville de Persan et l'EPFIF). L'EPFIF assure aussi la

maîtrise du futur Parc d'activités de 55 ha situé au nord-ouest de la ville (ZAC du Chemin Herbu) dont l'ouverture est prévue à l'horizon 2020. L'objectif visé par la ville est de pouvoir « rendre les bords de l'Oise au résidentiel et de regrouper les entreprises dans un même lieu, de créer un écosystème au sein d'un parc d'activités. » (Directrice de l'urbanisme CCHVO).

« On a conventionné avec l'EPFIF pour la ZAC, c'est eux qui achètent avec la SEMAVO le foncier, c'est eux qui portent le poids financier, quand la revente sera faite, on remboursera l'EPFIF et c'est pareil pour les zones d'urbanisation. Des fois, là c'est moins important, mais certaines fois, on a trouvé un aménageur, qui comme le projet nous convenait, on n'avait pas besoin de passer par l'EPFIF. Ils achetaient directement, soit aux propriétaires, soit à la ville, parce qu'on avait quelques terrains à la ville qui étaient intéressants et qu'on a vendu aux aménageurs, aménageurs-promoteurs. Ce matin encore, c'est sur la zone autour de la gare, un ancien dépôt de matériaux, qui arrivait à la fin de son bail en 2017 et qui vend 1,2 ha, et vous pensez, tout de suite autour de la gare tous les promoteurs se sont battus et c'est Kaufman and Broad qui a gagné. » (Directeur des Services techniques Urbanisme et Habitat, Persan).

Parallèlement à la politique de densification de l'habitat, de valorisation des espaces à proximité des gares, les maires de Persan comme de Montereau, portent non sans mal (le projet de la ZAC du chemin Herbu à Persan a été initié il y a plus de 15 ans) des projets de création de zones d'activités. Ils comptent sur les nouvelles activités créées pour tirer le développement économique du territoire. Cette politique de développement urbain qui repose, dans la plupart de ces villes petites et moyennes, sur une densification de l'habitat tout en créant des zones d'activités pour y maintenir une activité économique, explique sans doute que le discours sur la densification soit, pour l'instant, peu perceptible dans les chiffres de la consommation des espaces. La tendance est néanmoins à la baisse. De fait, sur la première période 2008-2012, la consommation d'espace a été de 58 ha pour l'ensemble des villes petites et moyennes. Un chiffre plus faible que, sur la période 2012 à 2017, mais cette dernière est plus longue. Si l'on rapporte ce chiffre à la consommation annuelle moyenne d'espace, elle a légèrement baissé de 14,5/ha/an à 12,9/ha/an. Au total, la consommation d'espace par les VPM représente, pour les deux périodes considérées, 2,2% de la consommation régionale. Il convient donc de ne pas surévaluer, pour l'instant, les effets des discours sur la densification et le renouvellement urbain (utilisation des dents creuses, recyclage des espaces urbains) qui, dans la pratique, ne se sont traduits depuis 10 ans que par un léger mais indéniable ralentissement de la consommation des espaces³⁵.

Communes	Consommation d'espace 2008-2012	Consommation d'espace 2012-2017
Coulommiers	14,1	6,9
La Ferté-Gaucher	4,5	1,4
La Ferté-sous-Jouarre	-1,3	7,1
Fontainebleau	1,2	0,0
Lizy-sur-Ourcq	0,7	0,8
Meaux	7,0	-0,7
Montereau-Fault-Yonne	1,8	7,8
Nangis	2,3	2,8
Nemours	4,6	1,8
Provins	0,6	10,2
Houdan	0,4	1,4
Rambouillet	5,8	-2,3
Dourdan	4,6	8,6
Étampes	-1,4	26,3
Milly-la-Forêt	8,0	6,2
Beaumont-sur-Oise	0,4	2,8
Magny-en-Vexin	2,0	3,5
Persan	2,9	-20,4
Total	58,2	64,4

*Le chiffre de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers énoncé correspond toujours à un solde entre les nouvelles extensions urbaines et les restitutions de l'urbain vers les NAF (naturels, agricoles et forestiers), c'est-à-dire les renaturations. En conséquence, si le solde est négatif sur une commune, cela signifie qu'elle a davantage restitué de zones urbanisées à l'état de NAF que l'inverse.

Tableau 12 - Évolution de la consommation d'espace dans les VPM de 2008 à 2017

35 Pour une analyse de l'évolution de la consommation des espaces en Île-de-France sur la dernière période 2012-2017, voir la note rapide 797 de l'IAU Île-de-France, *Vers un développement urbain raisonné et durable*, Adam Muriel, Cornier Thomas, Gobled Laurie, janvier 2019.

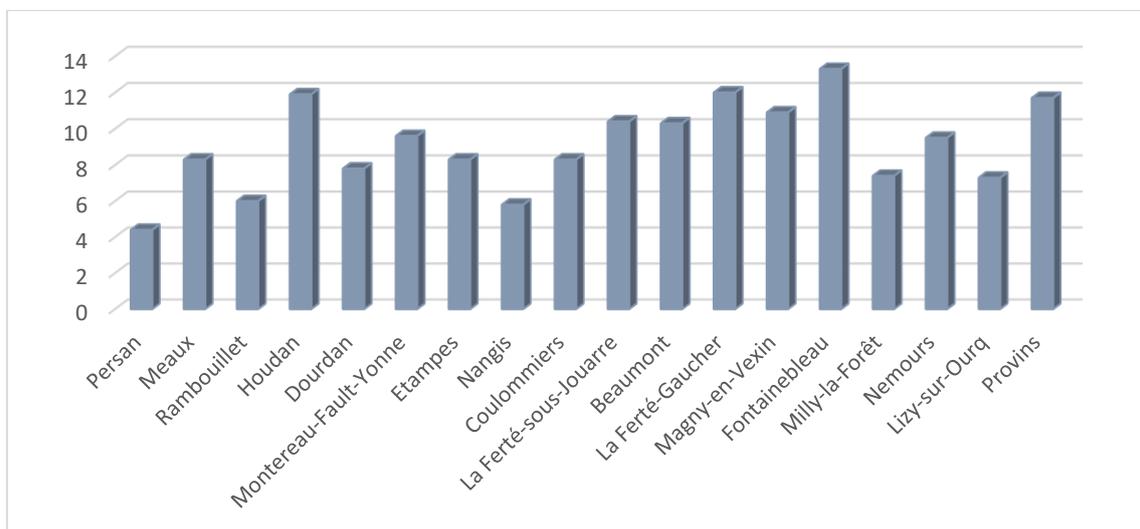
2.3 Revitaliser les centres villes

Cette politique volontariste visant à refaire la ville sur la ville, affichée dans la plupart des documents d'urbanisme comme un objectif majeur, va de pair dans des VPM de notre échantillon, avec une priorité politique donnée à la revitalisation du centre-ville pour y améliorer la qualité de vie. Plusieurs des centres villes des 18 VPM du périurbain sont en effet confrontés à une série de symptômes, de problèmes, dont les effets se cumulent conduisant à une désaffection plus ou moins forte par la population : locaux commerciaux fermés, disparition des services, développement d'un habitat indigne et précaire, des habitations entre les mains de marchands de sommeil ou encore vacance du logement.



Des centres villes confrontés au problème de la vacance commerciale. Meaux © étudiants EUP – 2018-2019

Sur ce point, 7 villes se distinguent négativement avec des taux supérieurs à 10 % : Houdan, La Ferté-sous-Jouarre, Beaumont, La Ferté-Gaucher, Magny-en-Vexin, Provins et Fontainebleau où la part de vacance de logements est la plus importante, plus de 13%. On ne peut toutefois déterminer dans quelle proportion cette vacance touche les centres-villes et les autres quartiers.

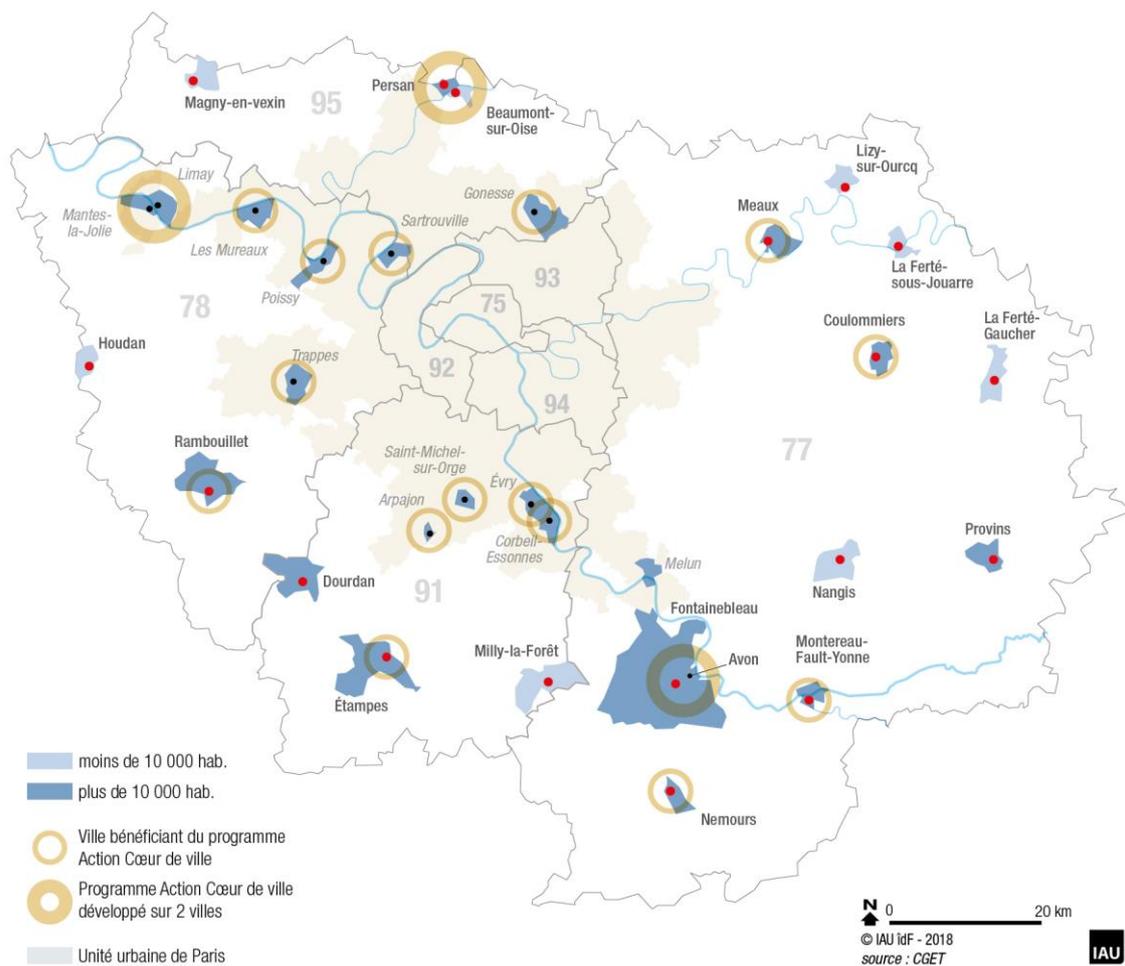


Graphique 19 - La part de vacance dans le logement en 2015

Ces facteurs de dévitalisation, d'abandon du centre-ville, renvoient une image négative voire répulsive de cet espace à laquelle les maires sont particulièrement sensibles. Pour répondre à cette problématique, 8 des 18 VPM s'appuient aujourd'hui sur le dispositif national de revitalisation des centres villes *Cœur de ville* lancé par l'État qui porte aussi bien sur les enjeux de relance de la vie commerciale en centre-ville que de la lutte contre l'habitat indigne.



Le centre-ville de la Ferté-Gaucher et d'Étampes - Crédit photo : T. Le Goff / IAU îdF



Carte 15 - Les villes franciliennes de plus de 10 000 habitants bénéficiant du programme *Action Cœur de ville*

Parmi les maires rencontrés, certains se montrent particulièrement enthousiastes à l'égard de ce dispositif perçu comme une opportunité « inespérée » de donner un nouvel élan à leur ville. C'est le cas du maire d'Étampes. Il estime que ce dispositif d'action publique, dont il a signé au début du mois d'octobre 2018 la convention avec l'État, constitue un programme incitatif de revitalisation susceptible de favoriser l'investissement privé, à la fois dans le domaine de l'habitat et du commerce. Les sommes allouées - 4,5 millions d'euros durant 5 ans (non pas directement aux collectivités locales mais aux acteurs privés impliqués) - et la mobilisation des grands opérateurs nationaux - ANAH (Agence nationale de l'habitat), Caisse des dépôts et Consignations, le bailleur Action logement - permettraient

de créer une véritable inflexion sur l'animation et l'attractivité du centre-ville de sa commune. Ce dernier, ne manque pas d'atouts sur le plan patrimonial mais il souffre à la fois d'une vacance commerciale et de lourds problèmes d'habitat indigne. Deux volets sur lesquels le maire entend bien agir conjointement considérant que la problématique de dévitalisation commerciale ne peut être traitée isolément des autres enjeux qui participent au bon fonctionnement d'un centre-ville. Son projet se structure autour de deux principaux axes : regrouper les bâtiments municipaux dans un même espace et revendre le patrimoine communal libéré à des investisseurs pour créer un hôtel qui comblerait le manque d'hébergement hôtelier de la commune.

« Les propos que je vais tenir aujourd'hui, explique le maire d'Étampes, ne sont pas les mêmes que ceux que j'aurais pu tenir 6 mois auparavant car, depuis, nous avons eu la chance d'être éligibles à l'opération Cœur de ville, parmi les 222 communes françaises qui ont été retenues. Ce qui me permet de dire « les rêves d'hier peuvent être réalités demain » car il y a des aides significatives sur un espace de 5 ans qui permettront de réaliser des opérations que nous n'avions absolument pas les moyens de concrétiser. Donc ça ouvre des perspectives très intéressantes et il y a une vraie dynamique avec les partenaires qui font partie de l'opération, la Caisse des dépôts, l'ANAH, Action logement, et sur plusieurs thématiques propres au centre-ville, il y a des opérations qui pourront être menées. Une idée me vient tout de suite à l'esprit, car c'est dans l'actualité, celle des logements insalubres, indignes, des marchands de sommeil. Avec l'ANAH, dans l'opération Cœur de Ville, il y a des opérations très intéressantes et incitatives, pour que les propriétaires jouent le jeu et fassent les travaux nécessaires de mises aux normes de leur patrimoine immobilier. Ce sont véritablement des actions qui peuvent avoir des conséquences considérables pour des communes comme les nôtres. Il faut pour cela qu'on arrive à créer des synergies, des liens, des intérêts communs. Ce qu'il faut, pour que le démarche et l'essor que je souhaite impulser prennent, ce sont 2 ou 3 actions emblématiques : un hôtel, une clinique de jour et la mise en place de mesures phares. Là, on va mettre en application au 1er janvier le permis de louer, on l'a déjà voté, on va donc le mettre en application. [...] Les propriétaires qui joueront le jeu auront des aides qui nous permettront d'améliorer l'habitat privé en centre-ville, d'amener des clients intéressants. Parce que les marchands de sommeil, il y en a marre, j'ai vu des choses ignobles, des garages loués à 300 euros, sans eau, sans rien... et bien là, ça donne une autre image. Et je crois énormément à cette opération. » (Maire d'Étampes)

D'autres maires, dont la commune est également bénéficiaire du dispositif Cœur de ville, sont plus circonspects quant à ses effets, peu convaincus par la nouveauté des mesures proposées qui relèveraient déjà de procédures de droit commun. Le seul véritable intérêt du dispositif serait, selon eux, la possibilité de bénéficier de prêts bonifiés de la Caisse des dépôts et consignations. Et, pour certains, cette question n'en est pas ou plus véritablement une. Le maire de Houdan s'est ainsi lancé, de longue date, dans une stratégie de reconquête commerciale s'appuyant sur une politique de maîtrise du foncier et de refus de toute zone commerciale en sortie de ville.

« J'ai été conduit, explique-t-il, à faire une toute petite zone commerciale sur Maulette et à dire, « à Houdan, il n'y aura pas de zone commerciale ». Car près d'une gare, cela n'a pas de sens de créer une zone commerciale. Nous ne sommes pas en milieu urbain. On ne fait ses courses avec son caddy et je préfère avoir des emplois industriels près de la gare et mettre à Maulette, près de la RN12, où il y avait déjà quelques magasins, ce qu'il faut pour que les gens du coin aient le nécessaire comme un surgelé Picard. Mais je voulais condamner les gens de Houdan à aller loin pour l'achat exceptionnel. S'ils veulent acheter un matelas, une armoire, une piscine, etc ... ils vont dans ces endroits laids comme tout, en sortie de ville, où il y a tout cela. Mais je ne voulais pas que toute les Yvelines viennent à Houdan pour acheter des matelas ! Dans le même temps, comme c'est nous qui possédions les terrains, nous avons le droit de dire que nous ne voulions pas de Mac Do. Nous sommes une collectivité, libre de ne pas vendre à qui elle veut [...]»

Les effets de cette politique municipale sont notables. La ville de Houdan dispose aujourd'hui d'un tissu commercial dense et diversifié qui, assurément, a été favorisée par la politique municipale très volontariste que le maire mène depuis plus de 10 ans. Il mobilise tous les outils juridiques à sa disposition, en particulier le PLU qu'il a fait modifier à plusieurs reprises pour contrecarrer les stratégies de contournement de sa politique déployées par des commerçants ou des entrepreneurs.

« Comme certains tentaient de jouer avec les règles de droit, pour mettre une halle à la viande dans la zone industrielle par exemple, nous avons changé les dispositions du PLU et interdit qu'il y ait des commerces de détail dans cette zone commerciale. Cela me permet de conserver en centre-ville 120 pas de portes pour 3500 habitants : 5 boulangeries, 11 magasins de vêtement, 3 boutiques de cadeaux 2 fleuristes ... Aujourd'hui, avec 11 magasins de vêtement, on vient à Houdan parce qu'il y a du choix. Il y a une nouvelle librairie, un magasin de torréfaction, un chocolatier, il y a même un tatoueur maintenant. Moi, je fais le bonheur des commerçants en dépit des commerçants. Car quand ils me disent « ah, tu ne vas pas laisser ce café pour qu'une agence bancaire s'installe. » C'est ce qu'ils disent lorsqu'ils sont en activité. Et je leur dit qu'ils ont raison. Je me suis battu, j'ai empêché que le Crédit Lyonnais aille s'installer là où les gens faisaient leurs révisions scolaires dans leur jeunesse. Et finalement, j'ai mis une règle dans le PLU. Il ne peut y avoir de changement d'affectation d'un commerce de détail existant en logement ou en bureau ou équivalent bureau. Est-ce que c'est légal ou pas ? Je n'en sais rien mais, depuis 10 ans, personne ne m'a fait de contentieux. Mais, le jour où ils partent en retraite, les commerçants regrettent cette règle car ils ne peuvent vendre à prix fort à une banque. Certains ne vendent pas et espèrent que je m'en irai rapidement. » (Maire de Houdan)



Paysage agricole autour de Chalo-St-Mars dans l'Etampois et dans le Provençois
© X. Pasco/ IAU îdF et T. Le Goff/IAU îdF

3 - De la difficulté pour les VPM d'exister dans le système métropolitain

La question du développement de ces villes a également partie liée avec la place qu'elles occupent dans le système métropolitain, tout au moins, avec la place que les maires se représentent pour leur commune. Or, dans ce contexte de concurrence entre les territoires, les VPM des territoires périurbains et ruraux peinent à exister face à la constitution du Grand Paris qui se ferait sans elles.

3.1 Des villes aux marges de la Région, en « grande périphérie »

Une des représentations dominantes parmi les maires, lorsqu'on les interroge sur ce qui fait la spécificité du positionnement de leur ville dans l'espace francilien, est celle d'être des villes « exclues ». Elles seraient à la marge de la région parisienne dans une sorte « de cercle vide » pour reprendre l'expression de l'un d'eux, à la périphérie de l'agglomération loin des aides de l'État ou des autres partenaires locaux, loin de tout et « ne faisant pas partie d'un tout ».

« Le sentiment, lorsqu'on est à Montereau mais qui est, je crois, partagé par nombre d'élus de petites et moyennes villes de la grande périphérie de l'agglomération parisienne, avec qui je parle, c'est l'exclusion. On est en dehors de tout. On est même d'ailleurs souvent en dehors des cartes. Quand vous n'êtes

pas sur la carte, vous êtes sûr d'une chose, c'est que vous n'êtes pas dans les politiques publiques. La carte, elle est souvent rectangulaire ou carrée mais il manque les bords. Vous avez Paris, la petite couronne, la Seine et Marne mais de celle-ci, il n'y a pas grand-chose. Il y a la frange Ouest de l'aéroport de Roissy jusqu'à Melun, mais vous pouvez être sûr que Nemours, Provins, Coulommiers, ne sont jamais sur la carte [...]. Globalement, il y a un sentiment que les zones qui ne sont pas dans l'agglomération urbaine, ne sont pas comprises dans la réflexion. C'est un sentiment qui est relativement ancien. Pour notre secteur, au-delà de la francilienne, c'est compliqué ... Le sentiment c'est que les zones rurales ne comptent pas en Île-de-France. Nous sommes dans une petite ville qui est un centre au même titre que Nemours ou Provins. Nous sommes des pôles d'attraction hyper-locaux mais nous ne sommes compris dans aucun tout. On a très largement le sentiment qu'on n'est pas dans la région parisienne. On est administrativement en Île-de-France et c'est tout. Et évidemment on n'est pas dans les autres régions. On est dans une espèce de cercle vide dont personne ne s'occupe qui est renforcé par des phénomènes d'inclusion fiscale et d'exclusion politique. » (Maire de Montereau)

Ce sentiment d'exclusion, de mise hors-jeu du système métropolitain, n'est toutefois pas unanimement partagé. D'autres maires, à l'instar de Jean-Marie Têtart, maire de Houdan - considèrent ce positionnement à la périphérie de l'agglomération parisienne, à ses lisières, comme un atout. Il permet aux habitants de ces villes de bénéficier des atouts d'une ville à la campagne, entourée de verdure, tout en étant à proximité de l'agglomération (en temps de déplacement) et des opportunités qu'elle offre en matière d'emploi notamment. Selon la place de ces VPM dans l'espace francilien, les navettes domicile-emploi et des budgets temps sont, comme on l'a vu à travers la carte des déplacements, très variables ce qui assurément, joue dans le rapport à la zone dense, dans la manière de vivre avec celle-ci ou plutôt aux côtés de celle-ci. Quoi qu'il en soit, cette posture du maire de Houdan révèle bien toute la singularité de ces villes petites et moyennes qui sont à la fois, en dehors de l'agglomération, tout en bénéficiant de sa proximité. En dehors des limites institutionnelles de la métropole, ressemblant par bien des traits à un chef-lieu de province, Houdan est ainsi autre chose car elle est fonctionnellement - par ses liens de dépendance quotidienne avec le cœur d'agglomération - une commune métropolitaine.

« C'est une chance d'être en périphérie de l'agglomération parisienne. Quand on m'interroge sur le modèle de développement de ma commune, sur l'idée qu'il est reproductible ailleurs, dans le Poitou, la Creuse ou dans d'autres régions françaises, je réponds par la négative. J'ai une ville, c'est vrai, qui est un comme un chef-lieu de province par sa taille, 3500 habitants, des petits patelins autour de 150 à 300 habitants. C'est la situation d'un chef-lieu de Province. La seule différence par rapport à la situation d'un chef-lieu des deux Sèvres ou de je ne sais pas quoi, c'est que moi, j'ai ce cœur d'agglomération à moins de 50 kilomètres. Pour moi, c'est une chance, pour mon développement économique, car les entreprises ne veulent pas aller en Eure et Loir, elles veulent un numéro 78. Les entreprises, elles viennent chez moi. Elles viennent même d'Orly quand elles sont en fin de bail, quand le chef d'entreprise est proche de la retraite et qu'il veut faire un truc neuf pour son fils. Donc, j'ai beaucoup de chefs d'entreprise à Houdan. C'est une chance pour eux, ils ne sont pas loin d'Orly, pas loin de Roissy, l'environnement est pas mal. J'estime donc que c'est une chance de profiter du bassin du parisien, de toutes ses potentialités tout en étant un tout petit peu loin et en profitant aussi de toute la sous-traitance pas chère qui peut venir de l'Eure et Loir. Cette situation-là, il faut l'exploiter. Je suis très heureux d'être dans cet espace de tectonique des plaques. Cela oblige à chercher des solutions, à innover. » (Maire de Houdan)

Le positionnement de la commune de Houdan aux franges de la région Île-de-France a conduit son maire à construire, dès le début des années 2000, une intercommunalité à cheval sur deux départements, sur deux régions ce qui lui a permis de jouer des régimes administratifs distincts d'aides ou des fiscalités différentes sur les entreprises (Aragau, 2013). Par exemple, la Région Normandie bénéficie de certains types d'aides européennes dont ne bénéficie pas l'Île-de-France.

3.2 Des villes à l'interface de deux Régions

Les VPM situées sur les franges internes de la région Île-de-France doivent composer avec cette position d'entre-deux. Elles sont amenées à endosser le rôle qui leur a historiquement été dévolu de « ville trait-d'union » pour gérer des problématiques communes à deux régions. Parmi celles-ci, il y a la question des transports en commun, plus particulièrement celle de la desserte par les lignes de trains interrégionaux rendue plus délicate par le fait que ces communes sont en bout de ligne.

*« Pour situer la ville d'Étampes, explique son maire, on est à la frange entre la Région Centre et la Région Ile-de-France. Et bien souvent quand on est à ces frontières, on est délaissés. Car la Région Centre n'accepte pas d'intégrer nos problématiques à leurs missions, et c'est un petit peu vrai aussi, c'était un petit peu vrai devrais-je dire, ça l'est moins aujourd'hui, pour la Région Île-de-France. J'en veux pour preuve l'exemple de la Ligne C du RER. On est à l'extrémité de cette ligne, et nous avons aussi des trains Transilien, et des intercités qui sont, plus ou moins, pilotés par la Région Centre. Ils sont intéressants car ce sont des directs, qui quand ils s'arrêtent à Étampes, nous permettent d'être à 30 minutes d'Austerlitz. Ce qui est très intéressant sauf qu'il n'y en a pas suffisamment. La difficulté que l'on rencontre pour essayer d'en avoir de nouveaux, c'est que les Régions se renvoient la balle. Et c'est dommage car là il y aurait des possibilités. »
(Maire d'Étampes)*

Le positionnement de plusieurs de ces communes, juste aux franges de la région, en font des portes d'entrée sur l'Île-de-France dont un des effets induits est l'afflux massif, chaque jour, des voitures des navetteurs quotidiens dont il faut gérer le stationnement. Ces flux de navetteurs venant des villes avoisinantes ou de territoires plus lointains des régions jouxtant l'Île-de-France, au foncier plus attractif, viennent prendre le train dans ces villes où, bien souvent, se trouve la première gare de l'Île-de-France, la première située dans le périmètre tarifaire du pass-navigo. La question du stationnement est donc considérée comme un enjeu prioritaire d'une stratégie de reconquête et d'aménagement du centre-ville tant sa résolution conditionne le fonctionnement urbain de ces villes. Deux importants chantiers d'aménagement des actuels parkings des gares de Montereau et d'Étampes sont en cours. Ces deux villes disposeront ainsi prochainement, à côté de leur gare, de parkings relais gratuits pour les détenteurs d'un pass navigo. Il est prévu de construire des parkings de respectivement 890 places et 487 places très largement financés par *Ile-de France Mobilités* dans le cadre de sa politique de facilitation de l'accès aux transports en commun pour les franciliens situés en dehors de Paris. Ce sont ainsi 27 000 places gratuites dans 57 parkings de banlieue qui doivent, à l'horizon 2021, être financées. Plus au nord, à la lisière de l'Oise, Persan connaît les mêmes difficultés de stationnement. Elle vient, elle aussi, de terminer le réaménagement de sa gare et de ses accès pour les bus.

*« On a l'inconvénient d'être la ville qui est le point d'entrée de nombreuses communes périphériques qui viennent prendre les transport en commun, et qui nous polluent de façon considérable au niveau des parkings. On est en insuffisance de parkings car on a près de 1000 voitures ventouses par jour, de gens qui viennent de territoires de plusieurs départements pour prendre le train pour Paris. Et ça, ça nous pose de vrais problèmes. Ça asphyxie le cœur de ville, avec des désordres récurrents (...). On travaille actuellement sur le doublement du parking régional, avec Ile-de-France mobilités et la Région Île-de-France. »
(Maire d'Étampes)*

Des villes « exclues » des bénéficiaires du Grand Paris

L'exclusion des VPM, liée à leur positionnement périphérique à l'agglomération, serait renforcée par la construction de la métropole du Grand Paris. Pour plusieurs maires, elle constituerait une clôture institutionnelle d'autant plus mal vécue qu'ils estiment être aussi exclus du projet de transport du Grand Paris – le Grand Paris Express – tout en participant largement à son financement via la taxe sur le Grand Paris. Cette construction métropolitaine se ferait donc, au mieux sans tenir compte de ces villes, au pire en les instrumentalisant, en les considérant comme de simples « territoires servants » de la métropole, comme des arrière-pays transformés en espaces de services et de loisirs pour les métropolitains.

« Le sentiment d'exclusion est renforcé par une inclusion fiscale mais par une exclusion politique. Un exemple d'inclusion fiscale : le financement du Grand Paris Express. Or, ce qu'on bénéficie au titre de ce Grand Paris, c'est zéro. Quand Yves

Jégo (précédent maire de Montereau) écrit à la société du Grand Paris « On paie pour vous, que pouvez-vous faire pour nous ? La réponse est « rien ». Donc, vraiment, ce qui domine, c'est le sentiment d'exclusion. [...] Je fais partie de ces élus qui plaide, avec la présidente de Région, pour une métropolisation de la Région pour que la stratégie de la métropole se fasse à cette échelle au minimum. » (Maire de Montereau).

« Pour moi et mes collègues de l'agglomération, le Grand Paris, on ne se sent pas concernés: on se sent concernés seulement parce qu'on contribue. On a des taxes imposées sur le Grand Paris, mais on n'en voit pas les retombées. 15, 30km au-dessus peut être, même Arpajon, encore plus haut. Les aménagements, les luttes intestines sur la ligne 18, le Grand Paris, le plateau de Saclay, je comprends, je connais bien la Région, j'y ai travaillé toute ma carrière, je connais toute l'Essonne, je connais bien le plateau de Saclay. Ça a du sens, mais là aussi il y a des terres agricoles, et il va falloir le faire passer le bébé ! » (Maire d'Étampes)

« Le Grand Paris, c'est une inquiétude... La crainte, qu'on a actuellement, c'est parce qu'on ne connaît pas les règles du jeu. Grand Paris, Paris Métropole, Métropole d'Île-de-France, bon, on ne sait pas. Mais dès qu'on saura les règles du jeu, on sera obligé de s'adapter. De toutes les façons, ça ne dépendra pas de nous. Mais, moi, je dis que dans tous les cas de figure, surtout les plus catastrophiques pour nous, il va falloir s'organiser pour faire une frange de Seine-et-Marne. Bon, on ne sera jamais concurrentiel par rapport à tout ça mais il faut qu'on existe, sur le plan économique, sur le plan transport, sur le plan de tout. (Maire de La Ferté-Gaucher)

Des villes « arrière-pays »

Le discours sur l'exclusion se double d'un discours critique sur la manière de subordination dans laquelle les tiendrait le centre de l'agglomération. Tout se passe comme si ces territoires étaient au service du centre voire qu'ils en étaient l'arrière-pays où l'on se débarrasse des rejets gênants et dont on profite des ressources naturelles - qu'il s'agisse de l'eau ou du sable par exemple.

« Nous souhaitons être plus qu'une simple campagne de Paris. » (Maire de La Ferté-Gaucher).

« Nous servons de réservoir ou d'abreuvoir pour les Parisiens. On vient prendre notre eau, on vient prendre notre sable. On a transformé nos paysages, notre écosystème, notre climat. On change notre cadre de vie pour Paris en contrepartie de quoi ... pas grand-chose. Les déchets de Paris, ils viennent où ? On a un phénomène de captation des ressources et de délestage. » (Maire de Montereau).

Non seulement le centre - désigné par « les parisiens » - exploiterait les richesses naturelles de ces territoires mais de surcroît cette captation aurait un impact sur leurs écosystèmes locaux et sur leurs paysages environnants. Ces villes petites et moyennes subiraient donc une sorte de double peine. La représentation défendue ici est celle d'un centre qui, à la fois, s'approprie les ressources des territoires périphériques de grande couronne pour ses propres besoins tout en se délestant de ce qui constitue la face noire de la ville, la face « invisible » et pourtant bien réelle d'une métropole : ses déchets industriels notamment. Ce discours des maires est sous-tendu par la volonté de ne pas enfermer leur ville dans ce rapport de dépendance, dans une représentation de l'espace francilien où les villes petites et moyennes de grande couronne ne seraient que « l'annexe » de Paris. Ils défendent au contraire l'idée que le rapport de dépendance doit être inversé car la métropole a besoin de leurs ressources. Pour parvenir à cette inversion, les villes doivent « exister » du moins montrer qu'elle existe, qu'elles ont un rôle, une fonction à jouer dans l'espace métropolitain. Dans cette perspective, la majorité des maires des villes petites et moyennes défendent l'idée qu'ils doivent s'unir à une échelle intercommunale voire départementale, pour faire front face à cette agglomération. Ils revendiquent la nécessité de changer d'échelle, de dépasser le cadre communal, afin d'être en capacité de peser à minima face au cœur d'agglomération.

« En fin de compte, avec Paris Métropole, le Grand Paris, c'est l'articulation entre la zone dense et le reste qui se joue mais où on sera là-dedans ? Quelle place aura-t-on dans ce système ? On se plaignait il y a déjà quelques années de ne

pas avoir d'équipements parce qu'on est aux franges, avec ce qui va se passer au niveau du Grand Paris, comment on va exister. On est en Seine-et-Marne, le territoire le plus pauvre. On a intérêt à se regrouper. C'est pareil au niveau de l'intercommunalité, on est une communauté de communes de 26 000 habitants, ce n'est pas sérieux, ce n'est pas une taille suffisante, on n'a pas l'économie, on n'a pas les transports... Nous on est dans les franges, on ne peut pas rester au seul niveau de notre commune sinon on n'existe pas. » (Maire de la Ferté-Gaucher).

« Nous, on invente le Grand Gâtinais, la Grande Brie » (Maire de Montereau).

Synthèse de la partie 3

Des maires au long cours

Les VPM des franges de l'agglomération se caractérisent, sur le plan politique, par une grande stabilité des maires. S'estimant parfois, géographiquement situées à la périphérie du cœur de la métropole, les maires de ces villes ont néanmoins, pour plusieurs d'entre-eux, une dimension nationale qui leur permet de faire exister et reconnaître les attentes de leur territoire d'ancrage politique. Les uns assument ou ont assumé un rôle de premier dans l'arène parlementaire (G.Larcher), d'un des principaux partis politiques nationaux (J.F.Coppé, Ch.Jacob) et d'autres ont occupé ou occupent un poste ministériel au sein du gouvernement (F.Riester). Le poids de des grands élus est un élément important pour comprendre comment se développent ces territoires, comment ils construisent ou ont construit leur politique municipale. Si plusieurs d'entre-eux ont dû abandonner leur poste avec l'entrée en vigueur de la règle du non cumul des mandats en 2017, ils restent présents dans les systèmes politiques locaux.

Bien sûr, selon la sociologie de ces villes, selon leur histoire sur les 60 dernières années, les maires n'ont pas les mêmes problèmes à régler et orientent donc différemment leur politique municipale. Ils se trouvent néanmoins confrontés à des problématiques communes qui traversent la quasi-totalité de ces communes des franges de l'agglomération.

Mobilité et emploi : les deux préoccupations majeures des édiles

L'une des problématiques les plus saillantes est celle de la mobilité de leurs habitants et de ceux des communes avoisinantes pour lesquels ces villes constituent des pôles de centralité. L'accès aux transports en commun, la régularité des liaisons en train vers le cœur d'agglomération et l'aménagement des parkings des gares représentent des enjeux centraux pour ces VPM tant, une majorité des habitants de ces villes sont, de fait, dépendants sur le plan de l'emploi de l'espace central de l'agglomération. Or, sur ces questions de mobilité, il est clair que les communes ne peuvent agir seules, elles dépendent de l'organisation du système de transport francilien – routes et surtout transports en commun ferroviaires- sur lesquels leur pouvoir de pression est réduit. D'où l'importance pour ces communes de s'unir pour exister et peser dans les décisions, de pouvoir compter sur des acteurs politiques comme les élus départementaux, souvent relais de leurs demandes dans l'enceinte départementale voire régionale. La gare, point d'entrée pour nombre de navetteurs quotidiens, renvoie aussi à des questions d'aménagement des gares comme des parkings des gares. Réclamée par plusieurs des maires de ces communes, la gratuité de l'accès aux parkings de ces gares portée par la Région constitue une des réponses à la construction d'une politique d'accessibilité à la mobilité pour ces territoires.

L'emploi constitue une seconde préoccupation pour ces villes qui, en l'espace de quelques années, ont vu leur tissu économique profondément transformé. L'industrie, qui structurait le fonctionnement de plusieurs d'entre-elles et a durablement marqué leur paysage urbain, est aujourd'hui très limitée. Elles sont dominées par les emplois présentiels, souvent faiblement qualifiés, qui n'offrent que peu d'emplois pour les actifs de ces communes mais jouent un rôle important pour ceux des communes voisines. Une des difficultés majeures pour le développement économique de ces villes est la faible part des services destinés aux entreprises - ceux qui gèrent et produisent de la connaissance. Ils jouent en effet un rôle central pour créer des emplois à forte qualification qui, comme l'ont montré certains travaux sur l'économie des villes moyennes, semblent plus encore que la proximité spatiale avec une métropole, avoir un impact déterminant sur le potentiel de croissance d'une ville moyenne. (Léo, Philippe, Monnoyer, 2012). Mais réussir pour les VPM à attirer les cadres et à les garder n'est pas simple !

Préserver les espaces naturels ...tout en se développant

Le développement urbain de ces communes est conditionné par les deux enjeux précédents et par une difficulté, à laquelle semble de plus en plus sensible, les élus locaux - même si les chiffres ne le confirment pas pour l'instant - celle de concilier le développement de leur commune tout en préservant leurs espaces agricoles et naturels. Les élus semblent se défaire du modèle de l'aménagement extensif au profit de la densification. Celle-ci est défendue mais il faut, pour que ces communes puissent tenir les objectifs qui leur sont fixés par le SDRIF (Schéma directeur de la région Île-de-France) soit continuer à grignoter leur terres, soit privilégier un modèle de construction s'appuyant sur le tissu urbain existant, sur les « dents creuses ». Mais, l'aménagement de ces espaces sont plus coûteux, plus complexes juridiquement, d'où des coûts du foncier moins attractifs que dans le périurbain diffus.

Reconstituer des centres villes pour offrir les atouts d'une ville

Le développement de ces villes passe aussi par une revitalisation de leur centre-ville qui, dans plusieurs d'entre-elles, est en perte de vitesse, pour partie victime des zones commerciales situées en périphérie que les maires ont eux-mêmes favorisés voire qu'ils continuent à favoriser ... tout en cherchant à revitaliser leur centre-ville. Il y a là une sorte de paradoxe qui s'explique par la difficulté pour les maires à concilier les leviers du développement économique de leur territoire et son attractivité résidentielle qui tient à leur capacité à offrir les aménités en termes de services collectifs du quotidien, de commerces, que les habitants attendent d'une « ville », de la représentation qu'ils se font de ce que doit offrir une centralité urbaine. D'autres maires ont fait des choix radicalement différents, comme le maire de Houdan. Ce dernier, en jouant de la réglementation sur l'usage des sols (PLU), en adoptant une politique municipale très volontariste et « défensive », protectrice à l'égard du petit commerce a su maintenir et même développé un cœur de ville très vivant dans une commune d'à peine plus de 3000 habitants. En tous cas, 9 des 18 VPM des franges de l'agglomération sont aujourd'hui engagées dans le programme Cœur de ville. Mais, ces projets qui mixtent à la fois une action sur le commerce, sur la lutte contre l'habitat indigne et, parallèlement, des actions de réaménagement des espaces publics du centre-ville, nécessitent une importante ingénierie que ces communes, pour la majorité d'entre-elles, n'ont pas. Et les intercommunalités, encore très centrées sur une logique de services, sont encore loin de pouvoir fournir les moyens humains et financiers nécessaires au portage de ces projets de réinvention des centres villes. Aussi bien du côté de la Région que de l'État, il y a donc un important enjeu de politique publique visant à accompagner ces communes sur le plan de l'ingénierie en complément des aides financières fournies, par exemple par la région au travers de ses actions de soutien à la revitalisation commerciale des communes et des EPCI dans les territoires ruraux (et plus largement du Pacte rural)

Conclusion

Que sont devenues les villes petites et moyennes des franges de l'agglomération ? S'il fallait répondre à cette question, en quelques mots, on dirait volontiers qu'elles ne se portent pas si mal tout du moins pour la majorité d'entre-elles.

Un renouveau démographique

Sur le plan de leur croissance démographique d'abord. Au lendemain du premier schéma de planification de l'aménagement de la région francilienne où les VPM se sont vues attribuer un rôle clé, où elles ont joué une fonction d'accueil d'industries et de leurs salariés, elles ont connu (à l'exception notable de Fontainebleau et Provins), une forte poussée démographique. Depuis lors, leur croissance démographique est très modérée. Elle est nettement moins rapide que celle des petites communes rurales et périurbaines voisines qui, elles, ont bénéficié jusqu'à il y a peu de fortes poussées démographiques liées à la quête par les classes moyennes d'une vie en périphérie résidentielle dans un cadre de vie agréable. Cette dynamique semble s'inverser au cours des 10 dernières années. Qu'on ne s'y trompe pas, cela ne veut pas dire que ces villes sont soudainement gagnées par une explosion démographique mais, plusieurs d'entre-elles, connaissent un réel gain de croissance. C'est le cas de Persan et de Montereau. Elles ont été frappées par la désindustrialisation. Elles ont perdu de la population mais elles ont désormais des taux de croissance annuel dépassant les 3%. Ce dynamisme tient à leur solde migratoire bien plus qu'à leur solde naturel qui, dans l'ensemble (moyenne des villes), n'est pas positif. Il est vrai que, dans ces villes, on constate un phénomène de vieillissement de la population. Il ne doit néanmoins pas être généralisé, les différences sont sensibles entre les villes. On peut classer nos 18 VPM, de manière un peu schématique en deux grandes catégories. L'une regroupe les villes vieillissantes telles que Fontainebleau, Houdan ou Provins. L'autre est composée des villes à dominante « jeunes », on y trouve notamment Étampes, Beaumont sur Oise, Meaux et Persan.

Des territoires d'élection des employés et des ouvriers

Diverses, ces villes le sont aussi sur le plan de la composition sociologique de leur population. Certaines sont plutôt dominées par des cadres, d'autres par des populations d'employés ou d'ouvriers. Une chose est sûre, elles apparaissent comme des terres d'élection des employés qui disposent de taux avoisinants les 30%. Leur histoire récente comme leur passé industriel expliquent le poids qu'y occupent ces catégories sociales. C'est l'influence des schémas d'aménagement que doivent aussi gérer ces villes. N'oublions pas que, plusieurs d'entre-elles, à la suite des orientations urbaines par le SDAURP au début des années 1960, de la politique nationale de décentralisation de l'industrie, ont accueilli des industries et les nouveaux logements nécessaires à la main d'œuvre de ces industries. Ces villes petites et moyennes doivent faire avec cette histoire, somme toute assez récente, qui explique la polarisation de classes moyennes dans ces territoires (employés-ouvriers). La place occupée par les classes moyennes s'explique aussi par le prix moins élevé du foncier dans ces villes et la part, importante, dans plusieurs d'entre-elles, du parc de logements sociaux permettant d'accueillir des populations à faibles revenus.

Un glissement progressif d'une économie productive à une économie présentielle

Par ailleurs, les chiffres de l'emploi et des déplacements (migrations quotidiennes des travailleurs, mobilités domicile-travail) montrent que ces villes assurent un rôle de centralité par rapport à leur environnement immédiat, c'est-à-dire par rapport aux communes résidentielles de leur périphérie. Si elles créent de l'emploi, si leur taux d'emploi est même supérieur à la moyenne francilienne, cet emploi n'est pas destiné aux seuls habitants de ces villes qui, pour nombre, sont des navetteurs effectuant des distances plus ou moins grandes pour trouver de l'emploi. C'est ce qui fait, à n'en pas douter, la singularité de ces villes petites et moyennes au regard de leurs homologues de province. Elles sont insérées dans un puissant système métropolitain pourvoyeur d'emplois parce qu'elles sont dans une proximité spatiale³⁶ avec des pôles d'emplois de dimension internationale où se concentrent des activités tertiaires et des nouvelles industries. Confrontées à de profondes difficultés industrielles au cours des années 1980-1990, plusieurs d'entre-elles sont aujourd'hui encore dans une phase de transformation de leur tissu économique local et de la nature de leurs emplois. Au cours des dernières années, c'est encore le secteur industriel qui a perdu le plus d'emplois alors que les secteurs de la

³⁶ Ce constat n'a rien d'évident. Les effets de la proximité spatiale avec le cœur d'une métropole ne sont en effet pas univoques. Bien au contraire, une équipe d'économistes a notamment montré que cette proximité spatiale peut jouer favorablement ou défavorablement pour les VPM ; « son impact peut-être très variable selon les cas et selon les époques. » Pierre-Yves Léo, Jean Philippe, Marie-Christine Monnoyer, « Quelle place pour les villes moyennes dans une économie tertiaire », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2012 (2), p.167.

santé et de l'action sociale en gagnent. Plus largement, ces territoires sont marqués, polarisés serait-on même tenté de dire, par l'économie présentielle. Elle représente aujourd'hui plus de 70% des emplois dans ces villes. Et, dans ces emplois présentiels, la part du secteur public est très importante, supérieure à 35%.

Des villes plutôt bien connectées au système métropolitain

L'emploi ne se trouvant pas véritablement sur place et, bien souvent pas dans un périmètre restreint, un enjeu essentiel pour les maires de ces villes pour garder leur population, est de faciliter la mobilité de leurs actifs en favorisant l'accès aux transports en commun. On l'a vu, en grande majorité, ces villes petites et moyennes disposent d'une, voire de deux gares, assurant leur insertion dans le système des flux métropolitains même si les maires déplorent des liaisons quotidiennes insuffisantes avec Paris. Ils déplorent d'être victimes de l'effet « bout de ligne », d'être délaissés parce que situés dans des territoires de franges. En raison de leur rôle historique de villes marchandes, elles se trouvent aussi sur des axes de circulation majeurs (routes nationales autoroutes) leur permettant d'être bien connectées à l'agglomération dont elles dépendent, très largement, sur le plan des emplois. Agir sur la mobilité, c'est aussi dans ces villes des franges, souvent première gare d'entrée en région Île-de-France, agir sur le stationnement des voitures des navetteurs quotidiens venant des communes périphériques et parfois bien au-delà de l'Île-de-France qui détériore la qualité des espaces publics.

Maîtriser le développement urbain de la ville

Enjeu central, le développement des moyens de mobilité est d'autant plus nécessaire que la plupart des maires interrogés n'envisagent pas de décroissance de leur population. Ils pensent le développement de leur ville selon une logique de croissance de leur population qu'il s'agit de « contrôler ». Ce contrôle passe par la maîtrise foncière sur laquelle les maires sont particulièrement attentifs. Une maîtrise qui s'opère sur un mode défensif en utilisant notamment le PLU pour permettre, comme à Houdan par exemple, par l'imposition de règles, d'exercer une forme de contrôle sur l'implantation des commerces dans le centre-ville et en sortie de ville assurant ainsi la vitalité commerciale du centre-ville. La maîtrise se joue aussi sur un mode offensif par la veille et l'achat, avec l'appui de l'EPFIF, de « petits morceaux » de villes. Ceci permet la mise en œuvre de projets structurants comme le projet de transformation, à Persan, des bords de l'Oise, en zone résidentielle. Il passe aussi par le contrôle du peuplement de la ville et, de plus en plus, par le souci des maires de maîtriser ce qui se joue dans leur centre-ville, vrai point noir, frein au développement et à l'attractivité de plusieurs de ces communes. D'où le souci des maires d'agir, à la fois sur le commerce et sur le logement, en particulier l'habitat indigne, en s'appuyant pour plusieurs communes sur le dispositif *Action Cœur de ville* dont elles sont bénéficiaires,

Exister dans un contexte de concurrence territoriale : jouer la carte des intercommunalités XXL

Les maires interrogés se placent également tous dans un contexte de concurrence entre les territoires, d'où une question lancinante qui revient chez chacun d'eux, comment exister ? Comment exister face à un cœur d'agglomération dont la majorité des maires regrette qu'elle ne les exclue. Et, derrière cette question du *comment exister ?* pointe celle du *comment être attractif ?* Pour ces villes, sans doute en s'appuyant sur ce qui fait leur singularité, à la fois une richesse patrimoniale et paysagère, un foncier attractif et une capacité à offrir un cadre d'une ville à la campagne. Exister passe aussi par une reconnaissance sur le plan institutionnel, par une visibilité dans l'espace institutionnel francilien. Pour ce faire, les maires s'accordent sur la nécessité de dépasser l'échelle communale, de jouer la carte de l'intercommunalité de grande dimension, XXL, en mesure de « faire exister » leur territoire. Mais, on est encore loin car la plupart des structures intercommunales n'ont qu'un rôle très limité. Elles peinent à construire de véritables projets de territoire, à mettre en place des services publics et plus encore à faire exister politiquement ces structures intercommunales dans le paysage institutionnel francilien. Bref, les maires, de ces villes petites et moyennes qui assurent aujourd'hui, une fonction de polarité, d'animation, d'une constellation de petites communes périphériques, parviennent difficilement à tirer l'ensemble des maires vers des problématiques communes. Et pourtant, se joue sans doute avec le développement de ces intercommunalités, pour ces territoires ruraux et périurbains de l'Île-de-France, une capacité à peser dans le débat régional, une capacité à orienter les choix d'action publique pour faire vivre ces territoires, non pas sur le mode de la dépendance à la centralité métropolitaine mais de l'interdépendance avec celle-ci. Une interdépendance construite avec la métropole parce que ces villes pourraient se revendiquer d'un rôle, d'une fonction nécessaire au bon fonctionnement du système métropolitain régional. Elles pourraient être à la fois une centralité ouvrant un « droit à la ville » pour les petites communes périphériques qui les entourent par les aménités et les équipements qu'elles offrent, un porte-voix et un relais de leurs attentes et de leurs ressources (énergétiques,

alimentaires, paysagères) non pas au service de la centralité mais participant au bon fonctionnement du système métropolitain.

Annexe 1 - Bibliographie

- Adam Muriel, Cormier Thomas, Laurie Gobled, *Vers un développement urbain raisonné et durable*, note rapide n°797, IAU Île-de-France, janvier 2019.
- Aragau Claire, « Le bassin de vie, un territoire porteur de ruralité aux marges de l'Île-de-France », *Norois*, 229, 2013/4, pp.7-20.
- Béhar Daniel, « Fonction urbaine et identité sociale en grande couronne : villes moyennes et villes nouvelles », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°50, avril 1991, pp.12-20.
- Béhar Daniel, Estèbe Philippe, *Les Petites villes en Ile de France : entre la cité équilibrée et la ville éclatée : rapport final*, Ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, Paris, septembre 1997.
- Brunet Roger, *Territoires de France et d'Europe*. Raisons de géographe. Belin, Paris, 1977.
- CESER Île-de-France, *L'avenir des territoires péri-métropolitains*, 11 juillet 2017.
- CGET, « Villes moyennes en France : vulnérabilités, potentiels et configurations territoriales », note 45, décembre 2017.
- Davezies Laurent, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*. Seuil, Paris, 2008.
- Demazière Christophe, « La socio-économie des villes petites et moyennes : questions théoriques et implications pour l'aménagement du territoire », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, Armand Colin, 2012.
- Guilluy Christophe, *La France périphérique*, Flammarion, Paris, 2014.
- Gravier Jean-François, *Paris et le désert français*, Le Portulan, 1947.
- Lagujie Joseph, *Les villes moyennes*, Cujas, Paris, 1974.
- Léger Jean-Michel, Mariolle Béatrice, *Densifier/dédensifier. Penser les campagnes urbaines*, Parenthèse, Marseille, 2018.
- Léo Pierre-Yves, Philippe Jean, Monnoyer Marie-Christine, « Quelle place pour les villes moyennes dans une économie tertiaire », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, Armand Colin, Paris, 2012 (2).
- Mabileau Albert, Sorbets Claude, *Gouverner les villes moyennes*, Pedone, Bordeaux, 1989.
- Michel Michel, *Développement des villes moyennes, Chartes, Dreux, Évreux*, tome 1 et 2, Publications de la Sorbonne, Paris, 1984.
- Palisse Jean-Pierre, « Entre banlieue et province : 18 petites villes en Île-de-France », *Cahiers de l'IAURIF*, n°103, avril 1993, pp. 113-118.
- Paneraï Philippe, *Paris Métropole. Formes et échelles du Grand Paris*. Ed.de la Villette, Paris, 2008.
- Razemon Olivier, *Comment la France a tué ses villes*, Rue de l'échiquier, 2016.
- Santamaria Frédéric, « La notion de ville moyenne en France, en Espagne et au Royaume-Uni », *Annales de géographie*, Armand Colin, 2000, pp.227-239.
- Santamaria Frédéric, « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Norois*, 223/2012, 13-30.
- Santamaria Frédéric, *Les villes moyennes françaises : entre hiérarchie et réseaux (étude comparée avec l'Espagne et le Royaume-Uni)*, Presses universitaires du Septentrion, Lille 1999.
- Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Université Paris 1, Université Caen Basse-Normandie, IAU Île-de-France, *Les territoires urbains : de l'hybridation à l'intensité ?*, Rapport PUCA, juillet 2014.
- Vadelorge Loïc, « Les villes moyennes ont une histoire », *L'information géographique*, septembre 2013, volume 77.

Annexe 2 - Notice historique de chaque VPM

Coulommiers : seigneurie, ville d'élection de la Généralité de Paris

D'origine gallo-romaine, la ville a une histoire mouvante du fait de sa position frontalière entre domaine royal et Comté de Champagne. Elle se développe particulièrement au Moyen-Âge sous l'influence des Comtes de Champagne et de Brie qui y fondent notamment un prieuré et la commanderie des Templiers. Le long de la vallée du Grand Morin, de nombreux moulins s'y implantent dès le XIIe siècle et se tournent à la fin du XVIIIe siècle vers l'industrie papetière.

La Ferté-Gaucher : seigneurie

La Ferté-Gaucher est un bourg ceint de murailles et placé sous l'influence du Comte de Champagne. La présence d'un marché aux bestiaux (halle aux veaux) lui garantit un certain rayonnement.

La Ferté-sous-Jouarre : seigneurie

Ancienne forteresse et ville de passage, La Ferté-sous-Jouarre est surtout renommée pour l'extraction et la fabrication de pierres de meule dès le Moyen-Âge, qui étaient expédiées par voies d'eau à travers le monde au XVIIIe siècle et employait jusqu'à 4000 personnes au XIXe siècle.

Fontainebleau : ville royale

Grâce à sa forêt giboyeuse, Fontainebleau devient un lieu de séjour royal (probablement dès le XIIe siècle) et impérial, de Saint-Louis à Napoléon III. La ville se développe en fonction de la vie des souverains, notamment lorsque François Ier s'y établit, ce qui transforme le petit bourg en vraie ville. Sous Louis XIV, des hôtels particuliers s'y implantent pour les grands officiers de la cour.

Lizy-sur-Ourcq

Lizy-sur-Ourcq fut, jusqu'à la fin du XVIIe siècle, un centre agricole et commercial d'importance (moulins à blé, à draps, à huile...) grâce à sa situation entre Paris et Reims, à la navigation sur l'Ourcq et à son rôle d'« entrepôt » des campagnes voisines. L'arrivée du Canal de l'Ourcq et de la voie ferrée au XIXe siècle lui permet le développement la vie artisanale, commerciale et les industries.

Meaux

Siège de bailliage et ville d'élection de la Généralité de Paris, capitale de la Brie et siège d'un évêché (qui dépendait de l'archevêché de Sens jusqu'au XVIIe siècle)

Meaux a des origines antiques : une ville gallo-romaine au plan en damier s'y développe. Un rempart est construit dès cette époque pour la protéger des invasions barbares. Au Moyen-Âge, la ville appartient aux comtes de Champagne qui y avaient un château et octroient au XIIe siècle aux habitants une charte communale. Un marché s'installe sur la rive gauche de la Seine qui avait sa propre enceinte fortifiée. La ville prend encore son essor durant les XIXe et XXe siècles et se positionne sur le plan administratif (maison d'arrêt, palais de justice...).

Montereau-Fault-Yonne : Seigneurie, ville d'élection de la généralité de Paris

Montereau est une ville de marche entre domaine royal, Comté de Champagne et Duché de Bourgogne. Elle revêt une importance commerciale (dont les places du marché au blé et marché aux cochons témoignent toujours) et les caves en bord de Seine permettent de stocker le vin venu de Bourgogne. C'est aussi une ville industrielle à partir du XIXe siècle avec des activités artisanales (tanneries, tuileries, faïencerie...). Enfin, dans les années 1960, le quartier de Surville est créé d'après le PADOG qui fait de Montereau une agglomération d'équilibre.

Nangis : Seigneurie

Nangis est une place forte sur la route entre Paris et les foires de Brie et de Champagne. Elle revêt par la suite surtout un rôle de bourg, avec ses fonctions marchandes, au cœur d'un territoire agricole.

Nemours : Seigneurie, siège de bailliage, ville d'élection de la Généralité de Paris, capitale du Gâtinais

Nemours a une position stratégique : Le Seigneur de Nemours décide d'y construire un château-fort. La ville médiévale se développe à l'intérieur des enceintes. À partir du XVIIIe siècle, elle est traversée par le canal du Loing qui permet d'acheminer vers Paris les marchandises provenant du bassin de la Loire. Nemours devient à cette même époque une importante cité administrative, siège d'une maîtrise

des Eaux et Forêts, d'un grenier à sel et de deux paroisses. Après la révolution, Fontainebleau devenant sous-préfecture, Nemours n'est plus qu'un chef-lieu de canton.

Provins : siège de bailliage et ville d'élection de la Généralité de Paris

Sa situation de carrefour routier du commerce européen fait d'elle durant les XIIe et XIIIe siècle, sous les comtes de Champagne, un haut-lieu des foires de Champagne et de l'industrie lainière. La ville en a hérité son plan, ses remparts et ses maisons médiévales... Si son rôle décroît progressivement, Provins continue à rayonner sur les territoires ruraux alentours. Son histoire et son patrimoine lui permettent d'être inscrite sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco en 2001.

Houdan

Dès le XIIIe siècle, c'est une place commerçante importante. Au XVIIIe siècle, le Houdanais devient le grenier à blé de la capitale où se tient l'un des plus importants marchés au blé de la région. Le commerce de la laine et des plantes médicinales s'y développe, ainsi que son marché aux volailles. C'est aussi une grande ville d'étape, particulièrement à partir des XVIIe-XVIIIe siècle où de grandes auberges s'y établissent.

Rambouillet : ville royale, siège du bailliage

Ville royale, elle prend son essor au XIVe siècle avec la construction du manoir qui deviendra le château actuel, et se développe grâce à sa forêt giboyeuse (chasses royales puis présidentielles). La présence royale entraîna de nombreuses constructions (siège du bailliage, hôtels particuliers...), contribuant au développement de la ville.

Dourdan : ville royale et siège d'un bailliage (fondé par Saint-Louis)

Le rôle stratégique et défensif de cette ville royale diminue au fil du temps aux profits de son rôle économique de marché, sur la route Paris-Chartres où transitent les marchandises de la Beauce voisine, et à son rôle de « capitale » de l'Hurepoix. Elle sera par la suite chef-lieu de canton.

Étampes : ville royale et siège de bailliage

Située sur l'axe Paris-Orléans, c'est une ville royale rattachée au domaine royal dès les premiers Capétiens puis érigée en Comté. Au XIIe siècle, Étampes prend son essor avec l'établissement, par Louis VI, d'un marché, d'une nouvelle paroisse tout en renforçant son rôle défensif. La ville deviendra siège d'un bailliage et Louis XII autorise Étampes en 1514 à élire ses magistrats municipaux (maire et échevins). Par la suite, elle développe un double rôle de ville marché et de ville-centre rayonnant sur l'arrière-pays. Elle devient l'un des 3 chefs-lieux de l'Essonne.

Milly-la-Forêt : Seigneurie

Dès le XVe siècle, la ville obtient le droit de bâtir la halle et d'y tenir trois foires par an et un marché hebdomadaire. Outre son activité commerciale, la culture des plantes médicinales et aromatiques a aussi fait la richesse et la renommée de la ville, particulièrement au XIXe siècle. C'est aussi un lieu de villégiatures reconnu qui a accueilli de nombreux artistes (Jean Cocteau, Jean Tinguely, Niki de Saint-Phalle).

Beaumont-sur-Oise

Beaumont-sur-Oise se développe dès l'Antiquité (vestiges amphithéâtre, thermes...). Un château féodal, qui fut l'un des plus importants de la vallée de l'Oise, s'y implante.

Magny-en-Vexin : Seigneurie, siège d'un bailliage royal

Sur la route de Paris à Rouen, Magny-en-Vexin a un rôle religieux (doyenné), administratif et économique. Elle accueille deux foires annuelles à partir du XVe siècle et devient siège d'un bailliage royal en 1556 puis élevée au rang de ville par François Ier. La ville fut aussi le siège d'un important marché drainant les productions du Vexin.

Persan

Persan est un petit bourg qui connaîtra l'essentiel de son développement avec l'arrivée du chemin de fer et des transports fluviaux. Elle devient une petite cité industrielle avec l'implantation d'une usine à gaz de houille, d'une manufacture de tapis, briqueterie, distillerie...

Annexe 3 - Liste des personnes interviewées

CASAFINA Monique, directrice générale des services, la Ferté Gaucher

CHERON James, maire de Montereau-Fault-Yonne, conseiller régional

COLSON Patricia, responsable développement économique et transports, communauté de communes du Haut Val d'Oise

DEVRET Serge, directeur de Services techniques Urbanisme et Habitat, Persan

JAUNAUX Yves, maire de la Ferté-Gaucher, vice-président du conseil départemental de Seine et Marne

KOUKOU Linia, directrice générale adjointe de la cohésion sociale, anciennement directrice de la Politique de la ville et de la jeunesse, Persan

LAPLACE Bernard, maire d'Étampes

RISBEC Stéphanie, directrice générale adjointe en charge de l'urbanisme, Étampes

TÉTARD Jean-Marie, maire de Houdan

Annexe 4 - Liste des tableaux, cartes et graphiques

Table des tableaux

Tableau 1 - Représentation politique des villes petites et moyennes au sein de leur intercommunalité	13
Tableau 2 - Taux de création annuelle moyen de la population des villes petites et moyennes dans les périodes intercentennaires	25
Tableau 3 - Le profil socio-démographique des VPM	35
Tableau 4 - Statut d'occupation des ménages et leur évolution de 1982 à 2014	36
Tableau 5 - Situation de l'emploi, en 2014, dans l'ensemble des VPM	38
Tableau 6 - La part des activités présentes et productives	41
Tableau 7 - Part de l'emploi présentiel et productif dans chacune des villes petites et moyennes en 2016	42
Tableau 8 - Commune de travail des actifs des VPM	46
Tableau 9 - Pourcentage par commune des navetteurs travaillant sur Paris en 2015.....	48
Tableau 10 - Profil des maires des VPM	54
Tableau 11- Part des espaces artificialisés dans les VPM	58
Tableau 12- Evolution de la consommation d'espace dans les VPM de 2008 à 2017	61

Table des cartes

Carte 1 - Les 18 villes petites et moyennes retenues pour l'étude	05
Carte 2 - Plusieurs villes historiquement importantes de l'organisation administrative francilienne	08
Carte 3 - L'insertion dans le réseau de transport en commun des villes petites et moyennes	09
Cartes 4 et 5 - Temps de trajet en transport en commun et en voiture individuelle des VPM au centre de l'agglomération	11
Carte 6 - Les villes petites et moyennes et leur intercommunalité en 2018	12
Carte 7 - Paris et sa Région, PADOG, 1960	15
Carte 8 - Hypothèse du SDAURP (non retenue) de villes nouvelles conçues comme une couronne de points isolées	17
Carte 9 - Représentation des VPM de « la périphérie » : SDAURIF de 1976	19
Carte 10 - Une région polycentrique (SDRIF – 1994)	20
Carte 11 - Le SDRIF de 2013	20
Carte 12 - Dynamique démographique des villes petites et moyennes au sein de leur intercommunalité	28
Carte 13 - Répartition de l'emploi au sein des EPCI des villes petites et moyennes	39
Carte 14 - Les déplacements domicile-travail des actifs des VPM en 2015	46
Cartes 15 - Conventions EPFIF avec les communes de Persan et Montereau-Fault-Yonne.....	60
Carte 16 - Les villes franciliennes de plus de 10 000 habitants bénéficiant du programme d'action Cœur de ville.....	63

Table des graphiques

Graphique 1 - la croissance démographique des VPM de 1962 à 2015	23
Graphique 2 - La croissance démographique hors de l'agglomération parisienne sur le long terme	24
Graphique 3 - Les rythmes de croissance des différents espaces franciliens	26
Graphique 4 - L'évolution de la population des villes petites et moyennes et de leurs périphéries intercommunales de 1962 à 2015	26
Graphique 5 - Le taux de croissance des villes petites et moyennes et de leurs périphérie intercommunale depuis 1962	27
Graphique 6 - Une croissance différenciée selon les villes	29
Graphique 7 - Evolution de 1962 à 2014 de la structure démographique des villes petites et moyennes.....	31
Graphique 8 - Evolution de 2006 à 2014 de la structure démographique des villes petites et moyennes.....	31
Graphique 9 - Les villes vieillissantes.....	32
Graphique 10 - Les villes au relatif rajeunissement	33
Graphique 11 - Les villes jeunes	34
Graphique 12 - Les villes vieillissantes.....	35
Graphique 13 - Répartition des profils des CSP au sein de la population des villes petites et moyennes en 2014.....	35
Graphique 14 - L'évolution du nombre d'emplois de 1975 à 2014	37
Graphique 15 - Le taux moyen de création d'établissements sur la période 2010-2015	41
Graphique 16 - Taux de chômage des VPM en 2014 - INSEE 2014	47
Graphique 17 - Lieu de résidence des actifs travaillant dans les VPM en 2015.	42
Graphique 18 - Lieu de travail des actifs travaillant dans des VPM en 2015.....	48
Graphique 19 - La part de vacance dans le logement en 2015.	48



devient



L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
ASSOCIATION LOI 1901.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49