

Petites villes aux frontières

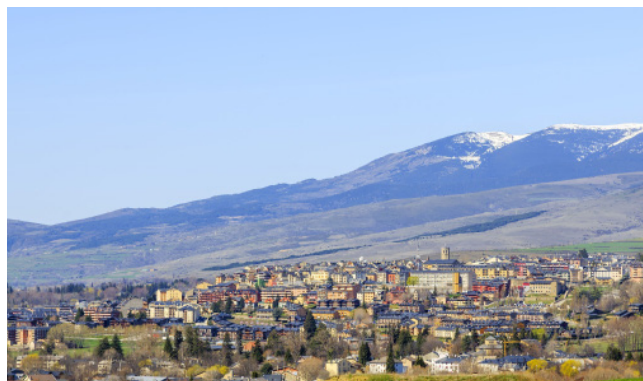
Coopérations, projets et opportunités transfrontalières de revitalisation

Cette publication réalisée dans le cadre de l'appui de la MOT au programme national Petites Villes de demain, pour le compte de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires et de la Banque des Territoires, a pour but de donner à voir plusieurs exemples emblématiques de coopérations transfrontalières, menées autant à l'initiative que pour le compte des petites centralités aux frontières françaises. Cette publication est composée de cette introduction et d'un corpus de fiches-projets ayant vocation à être enrichi au fur et à mesure de l'avancée du programme.

Les petites villes frontalières du programme PVD : enjeux et définition



Givet, à la pointe Nord des Ardennes



Puigcerda, dans l'arrière-pays catalan

Le programme Petites villes de demain, officiellement lancé le 1er octobre 2020 et faisant suite à un engagement du Premier ministre pris aux assises de l'Association des petites villes de France en faveur de la redynamisation des petites centralités françaises, vise à accompagner 1000 villes de ce type. Pour chaque bénéficiaire du programme piloté par l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires, l'accompagnement doit être systématiquement fait en lien avec l'intercommunalité de la commune en question.

Les villes bénéficiaires sont sélectionnées par les préfets de département et de région, qui s'appuient pour ce faire sur trois critères.

- **La population d'une part**, avec des communes dont la population n'excède pas 20 000 habitants.
- **Les fonctions de centralités d'autre part**, définies sur la base des services et des équipements dont dispose la ville. En excluant les communes de la petite couronne parisienne, 2 099 communes de moins de 20 000 habitants sont identifiées par une récente étude de l'observatoire des territoires comme exerçant des fonctions de centralité en France¹. Ces différents degrés de centralité (local, intermé-

¹ INRAE, CESAER, Les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales, Etude pour l'Observatoire des territoires-ANCT, octobre 2020.



Condé-sur-l'Escaut,
porte belge

diare, structurant, majeur) sont estimés selon le niveau d'équipement de ces communes en matière commerciale (types de commerces installés), administrative (fonctions judiciaires, fiscales, hospitalières, sociales, postales...) et selon le niveau d'équipements éducatifs, sanitaires, culturels et sportifs implantés.

- Enfin, pour chacune des communes exerçant des fonctions de centralité, **un score de fragilité est estimé à partir de cinq indicateurs et constitue le troisième critère** pour le cœur de cible du programme Petites villes de demain. Il s'agit des variations annuelles de population et d'emploi, des inégalités territoriales de niveau de vie (estimées à partir du revenu disponible médian), de la dépendance territoriale de la population (estimée avec la part des habitants les moins mobiles), et du surcoût de l'éloignement (représenté par la distance supplémentaire à parcourir pour atteindre un centre de même niveau en cas de disparition du centre le plus proche). L'identification des fragilités est ainsi réalisée sur la base d'indicateurs reflétant notamment les effets de décroissance urbaine, de précarisation sociale, et d'isolement des communes en question vis-à-vis des agglomérations les plus importantes.

Les petites villes frontalières ciblées par le programme PVD : quelles sont-elles ?

A partir de ces premiers critères qui donnent le cœur de cible, la sélection des villes est arbitrée au sein des préfectures (le préfet de département est le délégué territorial de l'ANCT) avec un nombre de villes à sélectionner par département/région. Sur les 1000 villes

bénéficiaires du programme, **une partie significative d'entre elles sont situées au sein des départements métropolitains et collectivités ultra-marines partageant une frontière terrestre ou maritime avec un Etat voisin (près de 40 sur 101 départements).**

Cette bande départementale frontalière correspond à l'échelle admise (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques de niveau 3 «NUTS3») en France pour les programmes de Coopération Territoriale Européenne (CTE) de la Commission européenne. La définition du fait transfrontalier par lequel peuvent être concernées chacune de ces villes reste cependant équivoque, de la même manière que l'échelle de territoire à prendre en compte pour ces coopérations. S'agit-il d'un fait donné à partir de l'existence d'une route traversant la frontière, d'un point d'accès ? Jusqu'à quelle distance dans l'hinterland les villes peuvent être concernées par le fait transfrontalier ? S'agit-il de faire état d'un sentiment d'appartenance à un espace partagé ? Ou cette situation transfrontalière est-elle à mettre en perspective avec l'importance des flux de déplacements pour différents motifs (professionnels, familiaux, de loisirs) ? Existe-t-il une offre commune de services publics, ou un patrimoine commun à préserver, autant pour la prévention des risques naturels que pour l'attractivité touristique du territoire ? Une étude de référence menée par l'UMS RIATE aide par ailleurs à caractériser les espaces frontaliers selon leur degré d'accessibilité transfrontalière, et estime leur potentiel de développement à partir des discontinuités entre les différents versants².

Si de façon conventionnelle l'échelle NUTS 3 des départements frontaliers peut être retenue pour cibler les villes concernées par le fait transfrontalier, en précisant ce premier échantillon par la prise compte de leur « accessibilité » depuis la frontière (temps de parcours pour rejoindre l'autre versant), il subsiste le fait que ces villes ne sont pas touchées par les mêmes situations de fragilité. Différents systèmes territoriaux et interrelations avec le territoire régional d'appartenance et le versant frontalier voisin peuvent être considérés.

Surtout, les situations de décroissance urbaine et d'isolement qui touchent ces petites villes correspondent à des facteurs distincts. Reprenant la littérature récente sur les « shrinking areas » en Europe, le projet ESCAPE³ du programme de recherche européen et d'observation territoriale ESPON déploie une terminologie des espaces en décroissance, aux causes multiples.

➤ **D'une part les territoires d'industrialisation ancienne**, en reconversion prolongée et dont la démographie tend à diminuer, notamment du fait de flux migratoires négatifs, les jeunes en âge de travailler partant trouver des perspectives d'emplois dans les plus grands centres urbains. S'agissant des territoires aux frontières françaises, des villes de la frontière franco-belge, de l'Est du département de la Moselle peuvent se rattacher à cette situation.

² CUMS RIATE, CGET, Typologie socio-économique des régions frontalières de l'UE (2000-2012), 2016.

³ ESPON, European Shrinking Rural Areas : Challenges, Action and Perspectives for Territorial Governance (ESCAPE), Applied Research, Inception Report, 2020.

➤ Des espaces ruraux à l'écart des grands centres,

pour lesquels la frontière constitue parfois un facteur supplémentaire d'éloignement des polarités métropolitaines nationales. A certains égards, des villes des Ardennes, de la Meuse peuvent y correspondre, tout l'enjeu étant de favoriser l'attractivité de ces espaces en assurant un développement territorial à 360°, en lien avec l'autre versant frontalier.

➤ **Des espaces de montagne**, isolés des pôles métropolitains et en reconversion agricole prolongée, présentant de fortes aménités résidentielles et potentialités touristiques sur lesquels axer leur développement, et pour lesquels le développement en transfrontalier représente une échelle et une opportunité supplémentaires d'action. Les départements frontaliers des Alpes, et ceux de l'ensemble de la chaîne des Pyrénées en font partie.

➤ **Une autre catégorie et un ensemble de fragilités communes** à un certain nombre de petites localités frontalières peuvent être ici identifiées, bien que ces localités ne souffrent pas de décroissance urbaine ou d'un isolement territorial renforcé sur la période récente. **Il s'agit des villes situées dans le périmètre d'influence de grands pôles d'activités transfrontaliers**, et pour lesquelles cette proximité se traduit par une dépendance accrue du territoire envers l'extérieur, par d'importantes inégalités, de fortes tensions sur les réseaux de mobilité locaux, une fiscalité non adaptée, ainsi que par une pénurie de certains services et de main d'œuvre à proximité. Cette catégorie regroupe notamment les petites villes situées aux frontières luxembourgeoises et suisses, que ce soit dans le territoire de l'Arc Jurassien, ou dans le Nord lorrain.

Enfin, pour compléter ce travail de définition des situations de fragilité, il est également nécessaire de mesurer la décroissance des centralités en question selon différentes échelles, en prenant notamment en compte le versant frontalier voisin. Cette question



Tende, en amont de la Vallée de la Roya, Alpes-Maritimes

est importante pour affiner les mesures du degré de fragilité des villes au regard de leur situation dans un bassin transfrontalier. Si le territoire départemental/régional peut apparaître en croissance d'un côté, il n'en va pas nécessairement de même lorsque l'on tient compte de l'autre versant, **la frontière pouvant en effet jouer un rôle de ligne de démarcation entre des espaces en concurrence pour leur croissance**. De même, si certaines fonctions de centralité viennent à disparaître sur l'un des versants, le centre le plus proche permettant d'accéder à différents services essentiels peut correspondre à une ville voisine située de l'autre côté de la frontière.

Pour finir, ce travail de définition doit permettre de rebondir par la suite sur les problématiques qui touchent les villes bénéficiaires et qui impliquent l'autre versant, que sur les moyens pour permettre leur revitalisation en transfrontalier. Ces problématiques et ces solutions doivent être estimées à différentes échelles, pour pouvoir pleinement tenir compte des systèmes territoriaux et des interrelations dans lesquels ces villes sont insérées.



Revin, sur le bassin versant de la Meuse, Ardennes

Quelles bonnes pratiques, quelles opportunités transfrontalières pour la redynamisation ?



Le transfrontalier est un levier de développement transversal pour les territoires concernés. En la matière, les petites villes aux frontières peuvent être impliquées dans une large diversité de projets, en tant que partenaires de leur mise en oeuvre, ou en tant que bénéficiaires de leurs impacts pour le développement de leurs fonctions de centralité.

Le corpus de fiche de «bonnes pratiques» de cette publication donne à voir différentes initiatives déployées sur les frontières françaises. Chacune de ces démarches découle d'une problématique et d'un contexte territorial particulier, et conduit à la mise en oeuvre d'un travail partenarial avec des interlocuteurs de l'autre versant, pour **développer une solution partagée**. Ces différentes solutions reposent ainsi directement sur les synergies interterritoriales et les opportunités que présente le bassin de vie à 360° dans lequel les villes en question sont inscrites. Elles favorisent **le dépassement des contraintes administratives, juridiques, économiques et culturelles que la présence d'une frontière nationale à proximité implique**, et permettent de bâtir l'«Europe du quotidien», au carrefour des espaces nationaux de chacun des Etats membres.

Ces projets de revitalisation s'appuient enfin sur différentes thématiques d'action publique. Dans le corpus qui suit, plusieurs projets font référence à des **«services publics transfrontaliers»**, mis en oeuvre conjointement avec les partenaires de l'autre versant. La dimension transfrontalière du service public lui permet de reposer sur un bassin d'usagers touchés plus large, au bénéfice de son impact et de son efficacité. C'est par exemple le cas de démarches partagées pour **l'emploi et la mobilité des jeunes, de services de mobilités communs** dans des espaces ruraux, ou d'**équipements sanitaires et hospitaliers** permettant de pallier la désertification médicale vécues par certains de ces territoires.

Un autre ensemble de projets concerne plus spécifiquement la **préservation de l'environnement en transfrontalier et la valorisation d'un patrimoine naturel commun**, afin notamment de renforcer l'attractivité du territoire par le développement du **tourisme durable**. Il peut ici autant s'agir du développement d'**une trame verte et bleue transfrontalière** en milieu urbanisé, pour un bassin industriel en reconversion, de la **préservation d'un massif** emblématique ou du développement d'une **marque touristique commune**, au bénéfice d'une destination transfrontalière partagée.

Si l'investissement local est incontournable pour l'émergence et la pérennisation de ces dynamiques, une partie conséquente de ces projets a pris forme grâce à **l'aide des fonds européens et des financements de la coopération transfrontalière par les programmes INTERREG**, qu'il convient de développer d'autant plus, au bénéfice de territoires en bordure du périmètre national.

Quel appui de la MOT pour les petites villes ?

En tant que « partenaire dans l'action » de l'ANCT et de la Banque des Territoires pour la conduite du programme Petites Villes de demain, la MOT accompagne les bénéficiaires et territoires concernés à plusieurs échelles. Elle participe d'une part au pilier « club » et à la mise en réseau des villes, à la production d'événements et de webinaires de formation, et à la capitalisation des initiatives conduites aux frontières. D'autre part, elle est à la disposition des territoires concernés pour les accompagner dans la production d'un diagnostic de leurs opportunités transfrontalières, et pour les appuyer dans le montage de partenariats de projets.

Contact : Standard mot@mot.asso.fr ; +33 1 55 80 56 80 ;

Référent thibault.devillard@mot.asso.fr ; +33 1 55 80 56 84

<http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/territoires>