HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN
Liberté
Égalité
Fraternité

Institut
Terram
Penser, innover, agir
pour nos territoires



Magali Talandier, Marc Fasan et **Louis Lallau**

Villes moyennes : différencier les politiques pour répondre aux réalités territoriales

Novembre 2026

Institut Terram

Penser,
innover,
agir pour
nos territoires

HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

Liberté
Égalité
Fraternité

institut-terram.org

L'Institut Terram est un groupe de réflexion collégial et multidisciplinaire dédié à l'étude des territoires. Il fait de la dynamique territoriale un pilier central de l'innovation économique, industrielle et numérique, de la préservation de l'environnement et de la décarbonation, de l'accès aux services publics, de la valorisation du patrimoine culturel et de la cohésion sociale.

L'Institut Terram publie des rapports à caractère scientifique, réalise des enquêtes inédites à l'échelle des territoires, produit des podcasts et organise des débats, des séminaires et des ateliers dans toute la France. Par ses travaux, il contribue à revitaliser le débat public, facilite les échanges d'idées et est à l'initiative de recommandations concrètes au service de l'intérêt général. L'institut est un espace de discussion unique pour tous ceux qui s'intéressent au devenir des territoires.

Son expertise repose sur la diversité des acteurs et la synergie de compétences. Il réunit des chercheurs, des experts, des représentants d'entreprises, des fonctionnaires et des acteurs de la société civile.

L'Institut Terram est une association loi 1901 à but non lucratif. Il agit en toute indépendance et n'est affilié à aucun groupement de nature politique. Le soutien des entreprises et des particuliers permet le déploiement de ses activités.

HAUT-COMMISSARIAT À LA STRATÉGIE ET AU PLAN
Liberté
Égalité
Fraternité

Créé en mai 2025, le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan est un organisme public d'expertise, de prospective et de concertation qui contribue à éclairer les choix collectifs et à orienter l'action publique. Issu de la réunion de France Stratégie et du Haut-commissariat au Plan, et héritier du Commissariat général du Plan, fondé en 1946, il apporte son concours au Premier ministre et au gouvernement dans la définition des orientations stratégiques et la préparation des réformes.

Ses travaux portent sur les grands enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels, dans un cadre national et européen. Il réalise des études stratégiques, conduit des travaux de prospective à moyen et à long terme, participe à l'évaluation des politiques publiques et formule des propositions de réforme. Il contribue également à la planification interministérielle et à la préparation des grandes orientations de la nation. Par ses analyses et ses recommandations, il nourrit le débat public et accompagne les pouvoirs publics dans la réflexion sur les transformations de la société française.

HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN
Liberté
Égalité
Fraternité

Institut
Terram
Penser, innover, agir
pour nos territoires

Magali Talandier, **Marc Fasan** et **Louis Lallau**

Villes moyennes : différencier les politiques pour répondre aux réalités territoriales

institut-terram.org

Auteurs

Magali Talandier

Magali Talandier est professeure en urbanisme et aménagement du territoire à l'Université Grenoble Alpes, au sein du laboratoire Pacte. Elle est membre de l'Institut universitaire de France depuis 2021. Ses travaux portent sur le développement économique et la résilience des territoires face aux crises environnementales, à travers notamment l'analyse des flux de richesse et de matière. Diplômée en sciences économiques de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, puis docteure en urbanisme et aménagement du territoire de l'Institut d'urbanisme de Paris, elle obtient son habilitation à diriger des recherches en 2016. Ses thèmes de recherche l'amènent à travailler avec de nombreuses collectivités locales, des instances publiques nationales et de grands opérateurs d'aménagement du secteur privé. Elle préside actuellement le conseil scientifique « Climat et Transition » de l'Agence d'urbanisme et de la Métropole de Grenoble et est également membre du conseil scientifique de l'Institut Terram.

Marc Fasan

Marc Fasan est diplômé de l'ESSEC et titulaire d'un master en affaires publiques de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Après avoir travaillé au Haut-commissariat au Plan sur les enjeux environnementaux, il est désormais conseiller au Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan sur les questions d'aménagement du territoire, de transports, d'écologie et de ruralité. Il est notamment coauteur des notes « Améliorer la vie face aux canicules : pour une France du frais » et « Du périph' à la métropole : construire la "Ville du Grand Paris" », ainsi que des rapports « Grands projets d'infrastructures : prioriser, simplifier, réussir » et « Quel aménagement du territoire français en 2050 ? Un plan Freycinet pour le XXIe siècle ».

Louis Lallau

Louis Lallau est diplômé du master Stratégies territoriales et urbaines (STU) de Sciences Po Paris. Après une première expérience ministérielle à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) sur les enjeux relatifs au financement du logement et du logement social, il a rejoint le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan (HCSP) au début de l'année 2026, en tant que conseiller sur les questions d'aménagement du territoire. Il est notamment coauteur de la note « Améliorer la vie face aux canicules : pour une France du frais » et du rapport « Quel aménagement du territoire français en 2050 ? Un plan Freycinet pour le XXIe siècle ».

Table des matières

Avant-propos
Villes moyennes : « devenir » plutôt que « revenir » 7

Synthèse 8

Introduction
Villes moyennes, une vulnérabilité au pluriel 11

I **Caractériser la vulnérabilité des villes moyennes** 12

1. Méthodologie : une approche multidimensionnelle de la vulnérabilité 13
2. Une vulnérabilité concentrée dans le quart nord-est et au centre de la France 15
3. Cinq configurations de vulnérabilité 17
4. Des profils socio-économiques contrastés 19
5. Trois configurations de fragilité au croisement des vulnérabilités et des profils 20

II **Focus territoriaux : des villes moyennes aux trajectoires composites** 22

1. Le bassin minier (Lens-Liévin et Valenciennes Métropole), des territoires désindustrialisés en reconversion 22
2. Châlons Agglo, une économie longtemps portée par la sphère publique 25
3. Tulle Agglo, vieillir dans un territoire peu dense : les services publics comme infrastructure territoriale 27
4. Montluçon, une ville durablement moins peuplée 29
5. La communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette : vivre avec des risques climatiques croissants 31

III **Vers une politique territoriale intégrée et différenciée : passer d'une logique de programmes à une logique de projet territorial** 34

1. Partir des problèmes des territoires plutôt que des dispositifs existants 34
2. Créer un programme unique fondé sur un contrat territorial intégré 37
3. Organiser les briques d'action autour des quatre moteurs de l'économie territoriale 38
4. Établir un diagnostic commun aboutissant à une problématique territoriale prioritaire 39
5. Remplacer les appels à projets par une conférence territoriale des financeurs et une enveloppe pluriannuelle 41
6. Évaluer les contrats sur des résultats plutôt que sur des moyens 41

Conclusion
Une méthode à mettre en débat 42

Annexes 44

Bibliographie 52

Avant-propos

Villes moyennes : « devenir » plutôt que « revenir »

Depuis une dizaine d'années, l'intérêt public se porte à nouveau sur les « villes moyennes », rarement définies. De la crise des Gilets jaunes aux manifestations des sous-préfectures lors de la réforme des retraites, ces villes sont réapparues sur la carte politique, souvent associées à la colère ou au déclassement.

Plusieurs dispositifs récemment mobilisés dans les villes moyennes en difficulté portent un nom qui commence par le même préfixe : « redynamisation » en 2015, avec le contrat de site de défense signé à Châlons-en-Champagne ; « renouveau » du bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais, en 2017 ; « revitalisation » en 2018, avec la création par la loi des opérations territoriales dédiées ; « rebond » en 2022, avec le dispositif de France 2030 destiné aux bassins touchés par les mutations de l'automobile. Ces mots prennent pour repère ce que ces villes ont été et traduisent une ambition légitime, celle de réparer.

Cependant, une ville ne veut pas être sans cesse rapportée à ce qu'elle a perdu. Ceux qui y achètent une maison ou y inscrivent leurs enfants à l'école s'y projettent. L'action publique gagnerait à regarder dans le même sens qu'eux. Ce regain d'intérêt légitime omet aussi de regarder la diversité des situations locales : une ville moyenne n'est pas synonyme de ville en déclin.

Notre étude intitulée Villes moyennes : différencier les politiques pour répondre aux réalités territoriales, née d'une collaboration inédite entre le haut-commissariat à la Stratégie et au Plan et l'Institut Terram, les aborde telles qu'elles sont aujourd'hui. Elle analyse de manière inédite les 190 aires d'attraction des villes moyennes de France métropolitaine, qui regroupent plus d'un habitant sur trois (36,4 %). Elles sont évaluées sur quatre dimensions de vulnérabilité : économique, sociale, résidentielle et environnementale. Au total, 113 d'entre elles sont classées vulnérables, dont 30 cumulent des difficultés dans presque tous les domaines, principalement dans le quart nord-est, de Sedan à Forbach, et dans le centre du pays, de Nevers à Tulle. Les 77 autres sont plus robustes, surtout dans le Grand Ouest, les Alpes et, à un moindre niveau, sur le pourtour méditerranéen. Une telle diversité de situations montre les limites d'une politique uniforme à destination des villes moyennes.

Magali Talandier, professeure en urbanisme et aménagement du territoire, membre du conseil scientifique de l'Institut Terram, a conduit cette analyse statistique. L'équipe du haut-commissariat a mené les entretiens dans cinq territoires, tandis que les propositions ont été élaborées conjointement.

Ce rapprochement répond à la volonté partagée de penser l'avenir des villes moyennes en réconciliant le temps et l'espace. Il s'agit d'imaginer ce qu'elles pourraient, avec leurs habitants, leurs ressources et leurs contraintes, devenir dans dix à vingt-cinq ans. Jusqu'ici, le programme a précédé la ville. « Action cœur de ville » compte 244 communes ; « Petites villes de demain » 1 646 ; « Territoires d'industrie » 183 territoires ; et « Villages d'avenir », plus de 3 000. Ces programmes ont apporté de l'ingénierie mais ils contraignent chaque ville à entrer dans un cadre dessiné ailleurs. Nous proposons d'inverser l'ordre des choses. Le territoire commencerait par formuler son problème et par dire ce qu'il peut devenir. L'État lui répondrait par un contrat unique, négocié en une seule fois avec l'ensemble des financeurs et doté d'une enveloppe pour la durée du mandat local. Celui qui s'est ouvert en mars 2026 en offre l'occasion. Trois à cinq résultats concrets, choisis avec la ville ou l'intercommunalité, serviraient à évaluer ce contrat. Les outils existants seraient conservés et complétés par ceux qui manquent.

La méthode proposée ici consiste à partir du territoire et à lui demander ce qu'il peut devenir. Elle vaut pour les villes moyennes et elle pourrait servir demain à d'autres territoires, des bourgs ruraux aux quartiers des grandes villes. Pour regarder notre pays tel qu'il est : divers, décentralisé, plein d'atouts et d'énergie, non pour rebâtir le passé mais pour construire l'avenir.

Clément Beaune
Haut-Commissaire à la Stratégie et au Plan

Victor Delage
Fondateur-directeur général de l'Institut Terram

Synthèse

1. Les villes moyennes, des réalités territoriales plurielles, des fragilités multidimensionnelles

L'étude statistique des villes moyennes met en avant des situations et trajectoires très diverses. Tout d'abord, l'étude confirme des situations plurielles, puisqu'une partie de ces territoires présentent aujourd'hui des trajectoires et situations favorables, tandis que d'autres décrochent. Ensuite, lorsque la fragilité est avérée, elle apparaît multidimensionnelle, tant dans ses évolutions (certaines villes moyennes connaissent des trajectoires positives quand d'autres voient s'aggraver leurs difficultés) que dans ses composantes (sociales, économiques, démographiques, environnementales, etc.). Ces éléments mettent en avant des configurations territoriales disparates :

- une vulnérabilité de nature différente selon les territoires, avec trois configurations de fragilité dominantes : la vulnérabilité cumulée des villes industrielles, la vulnérabilité sociale et démographique des territoires vieillissants et la vulnérabilité économique et environnementale de villes plus diversifiées, qui appellent des réponses différentes ;
- une vulnérabilité géographiquement concentrée : près de 60 % des aires d'attraction de villes moyennes présentent au moins une forme de vulnérabilité, dont 30 cumulent des difficultés actuelles et une trajectoire défavorable. Concentrées dans un croissant nord-est et dans le centre de la France, ces dernières révèlent des dynamiques macrorégionales qui dépassent le seul cadre des villes moyennes ;
- un risque de décrochage durable : dans les territoires les plus vulnérables, niveau et trajectoire se renforcent mutuellement et les écarts avec les autres villes moyennes tendent à se creuser ;
- un symptôme commun : l'affaiblissement des centralités. Quelle que soit l'origine de leurs difficultés, les villes moyennes vulnérables partagent une trajectoire urbaine défavorable, qui fragilise leur rôle de pôle de services pour les territoires qui les entourent.

2. Cinq focus territoriaux : des trajectoires diverses, des réponses différentes

Ces résultats statistiques permettent d'objectiver et de hiérarchiser les situations, mais ne suffisent pas à rendre compte des mécanismes à l'œuvre ni des ressources mobilisables localement.

C'est l'objet de la deuxième partie, qui approfondit, à travers cinq focus territoriaux, des configurations territoriales représentatives. Les territoires ont été choisis pour couvrir les configurations de fragilité identifiées plus haut, chacun à partir d'un mécanisme dominant : l'héritage industriel du bassin minier à Lens-Liévin et Valenciennes Métropole, la dépendance à la sphère publique à Châlons-en-Champagne, l'exposition aux risques climatiques à Arles, le vieillissement en territoire peu dense à Tulle et la décroissance démographique à Montluçon. Plus que les trajectoires territoriales pour elles-mêmes, ces focus approfondissent les réponses publiques apportées dans les territoires concernés. Ils disent comment les acteurs peuvent réagir dans un territoire qui a décroché.

Les cinq focus territoriaux établis dans le cadre de ce travail illustrent ainsi la diversité des trajectoires et problématiques des villes moyennes, et la manière dont cette diversité rend nécessaires des réponses territoriales distinctes, fondées sur des diagnostics territoriaux approfondis des difficultés rencontrées mais aussi sur les atouts des territoires.

3. Vers une politique territoriale intégrée et différenciée : passer d'une logique de programmes à une logique de projet territorial

Pour faire face à leur fragilité, les villes moyennes disposent d'outils nombreux, mais pas toujours adaptés à leurs problématiques spécifiques. En particulier, les programmes nationaux de cohésion territoriale et les cadres contractuels entre l'État et les territoires participent d'une segmentation thématique par programmes nationaux, d'une dispersion des moyens, d'une complexité profonde et d'une logique descendante qui ne permettent pas de répondre efficacement à la diversité des problématiques territoriales.

Face à ce constat, le présent rapport propose une nouvelle méthode partenariale, construite sur un diagnostic et un projet de territoire partagés, un contrat unique, un dialogue territorial approfondi et une programmation financière pluriannuelle, dont les briques seraient organisées selon les quatre moteurs de l'économie territoriale. C'est ici un inversement de la perspective d'action territoriale qui est proposé, pour faire du projet de territoire le fait générateur de la politique publique.

Cette nouvelle organisation partenariale présenterait les avantages de simplifier, avec le regroupement de nombre de dispositifs et des comitologies qui en découlent, au sein d'un mécanisme robuste associant État, collectivités et l'ensemble des parties prenantes d'un territoire ; de différencier, avec le financement et l'accompagnement de projets territoriaux adaptés ; de donner de la visibilité aux acteurs territoriaux grâce à des enveloppes pluriannuelles ; et enfin de sortir d'une politique d'aménagement du territoire parfois trop sectorielle.



Source : © Unsplash

« La variété, c'est la vie ; l'uniformité, c'est la mort. »*

Benjamin Constant

Introduction
Villes moyennes, une vulnérabilité au pluriel

Les « villes moyennes » occupent une place structurante dans l'armature territoriale française. Préfectures, sous-préfectures, anciens bassins industriels ou pôles de services, elles assurent, entre les grandes métropoles et les espaces ruraux, des fonctions de centralité essentielles : emplois, équipements de santé et d'enseignement, commerces, logements, services au public. Les 190 aires d'attraction de villes moyennes retenues dans cette étude rassemblent 36,4 % de la population de France métropolitaine et organisent la vie quotidienne de vastes bassins périurbains et ruraux.

Longtemps appréhendées à travers le prisme du déclin – perte d'emplois industriels, vacance commerciale et résidentielle des centres-villes, départ des jeunes, retrait des services publics –, les villes moyennes font l'objet depuis la fin des années 2010 d'un regain d'attention de la part des pouvoirs publics. Les programmes « Action cœur de ville », lancé en 2018, puis « Territoires d'industrie » et « Petites villes de demain » les ont replacées au centre des politiques de cohésion territoriale. Dans le même temps, la crise sanitaire et la diffusion du télétravail ont nourri l'idée d'un « retour » vers les villes moyennes, porté par la recherche d'un cadre de vie plus abordable et moins dense.

Ce regain d'intérêt masque toutefois des réalités très contrastées. Certaines villes moyennes bénéficient de dynamiques favorables, portées par leur attractivité résidentielle, le renouvellement de leur tissu économique ou leur capacité à tirer parti des transitions en cours ; d'autres connaissent des trajectoires plus préoccupantes, marquées par le cumul de fragilités économiques, sociales et urbaines. Parler des villes moyennes comme d'une catégorie homogène n'a donc guère de sens : c'est leur diversité qui doit guider l'analyse comme l'action publique.

L'étude publiée par France Stratégie en 2022[1] a permis de caractériser l'ensemble des villes moyennes à partir d'indicateurs économiques, démographiques et immobiliers construits sur la période 2010-2019, soit avant la pandémie de Covid-19. Tirant les leçons de ce premier travail, il apparaît aujourd'hui nécessaire d'actualiser les données mais également de concentrer l'analyse sur les villes moyennes qui connaissent le plus de difficultés dans le but de caractériser plus finement la diversité de leurs vulnérabilités.

En effet, les villes moyennes en difficulté ne constituent pas, elles non plus, un ensemble homogène. Une même fragilité apparente peut résulter d'un héritage industriel, d'un vieillissement avancé de la population, d'une forte dépendance aux fonctions publiques ou d'une exposition croissante aux risques climatiques. Dans ce contexte, la question n'est plus

* Benjamin Constant, *De l'esprit de conquête et de l'usurpation dans leurs rapports avec la civilisation européenne* [1814], première partie, chapitre XIII, « De l'uniformité ».

1. Voir Coline Bouvart, Philippe Frocrain, Claire Rais Assa et Cyril Gomel, « La revanche des villes moyennes, vraiment ? », *La Note d'analyse*, n° 106, France Stratégie, janvier 2022.

seulement d'identifier les villes moyennes les plus fragiles, mais de comprendre les mécanismes qui conduisent à ces décrochages afin de déterminer les leviers qui permettent d'y répondre.

L'ambition de cette étude est d'analyser la diversité des formes de vulnérabilité auxquelles ces villes sont confrontées et d'identifier les conditions de leur rebond. Elle repose sur l'hypothèse que leurs difficultés résultent moins d'un déficit général de croissance que de la combinaison de vulnérabilités économiques, sociales, urbaines et environnementales, dont les configurations varient selon les territoires. Elle vise également à mieux comprendre la capacité des acteurs locaux à mobiliser les ressources de leur territoire, à construire des stratégies adaptées à leurs spécificités et à anticiper les grandes transitions à venir, afin d'accroître la robustesse des villes moyennes en difficulté. Forte de ces éléments, l'étude conclut sur une série de propositions à mettre en débat avec l'ensemble des acteurs concernés.

Trois objectifs sont ici poursuivis :

- Premièrement, actualiser et approfondir la caractérisation des villes moyennes en difficulté, à partir d'indicateurs quantitatifs.
- Deuxièmement, mettre en lumière des expériences locales innovantes, portées par des collectivités, des acteurs économiques ou des coalitions territoriales, susceptibles de nourrir le diagnostic et d'inspirer d'autres territoires.
- Troisièmement, formuler des recommandations structurées et cohérentes, visant à renforcer les politiques de développement des villes moyennes les plus fragiles.

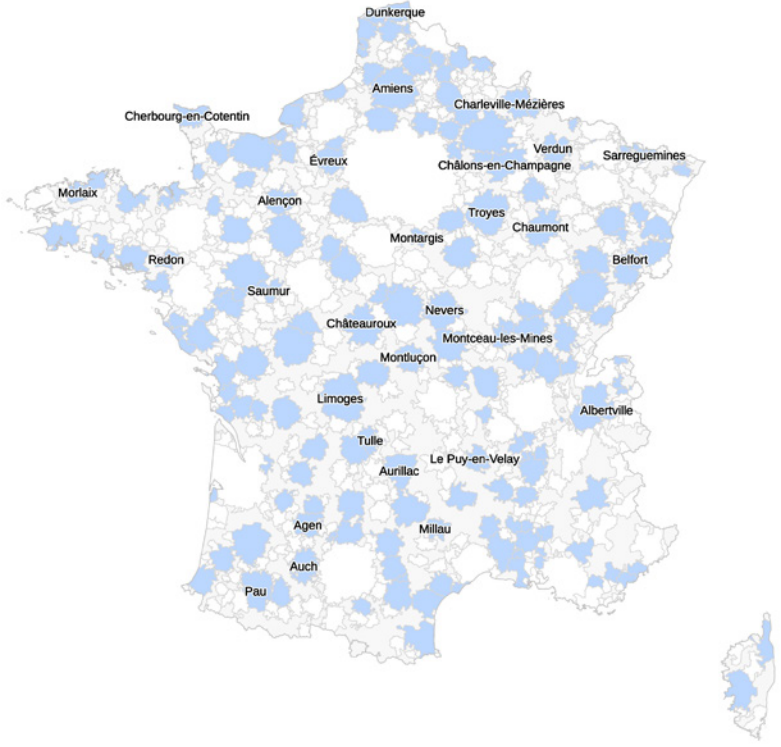
Pour atteindre ces objectifs, ce travail, conduit conjointement par le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan (HCSP) et l'Institut Terram, rassemble une analyse statistique nationale réalisée par Magali Talandier, des entretiens qualitatifs auprès d'élus et d'acteurs des villes moyennes menés par le Haut-commissariat, et des recommandations pour l'action publique rédigées par les deux institutions.

I. Caractériser la vulnérabilité des villes moyennes

Cette première partie propose une lecture statistique des fragilités des villes moyennes à partir de quatre dimensions de vulnérabilité (économique, sociale, résidentielle, environnementale), mesurées à la fois en niveau, en 2024, et en trajectoire, sur la période 2018-2024. Afin de mieux comprendre les ressorts de ces vulnérabilités plurielles, ces indicateurs sont également croisés avec le profil socio-économique des villes moyennes.

Le périmètre de l'étude reprend la définition présente dans le rapport de France Stratégie, à savoir celui des aires d'attraction de villes moyennes. Le choix de l'aire d'attraction des villes (AAV) comme échelle d'analyse plutôt que de la seule commune-centre permet d'appréhender la ville moyenne dans son environnement. Ce choix positionne les villes moyennes en tant que pôles d'emplois et de services pour les communes périphériques, dont une part significative des actifs travaille dans la ville-centre. Ce premier travail se concentre sur la France métropolitaine pour des raisons de disponibilité des données et mériterait d'être complété par une étude consacrée aux départements et régions d'outre-mer.

Carte 1. Périmètre des 190 aires d'attraction de villes moyennes en 2026



Note : les noms indiqués sont ceux des AAV des villes moyennes les plus vulnérables.

Source : calculs et réalisation par Magali Talandier, d'après Insee, Caf, Géodip, Cerema, Sit@del2, Citepa, Agreste.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

La carte des 190 aires d'attraction retenues fait apparaître un maillage dense et relativement régulier du territoire métropolitain (*voir carte 1*). Les villes moyennes sont particulièrement nombreuses dans les espaces éloignés des grandes métropoles – Bassin parisien, quart nord-est, centre de la France, Grand Ouest –, où elles constituent souvent le principal niveau de centralité.

1. Méthodologie : une approche multidimensionnelle de la vulnérabilité

Afin de caractériser les difficultés rencontrées par les villes moyennes, l'étude mobilise une approche multidimensionnelle fondée sur quatre grandes familles de vulnérabilités (*voir tableau 1*) :

- les vulnérabilités économiques ;
- les vulnérabilités démographiques et sociales ;
- les vulnérabilités résidentielles et urbaines ;
- les vulnérabilités environnementales.

Les données recueillies permettent de distinguer la situation actuelle (variables de niveau en 2024) des trajectoires récentes (évolutions observées principalement entre 2018 et 2024), ainsi que le profil socio-économique (variables structurelles) des villes moyennes. Les deux premiers types de variables (niveau et trajectoire) renseignent sur la vulnérabilité des aires d'attraction des villes moyennes, tandis que les données structurelles permettent de caractériser leur profil.

Tableau 1. Sélection de variables multidimensionnelles

Dimension	Variables de niveau (état actuel de la vulnérabilité)	Variables de trajectoire (évolution des indices de vulnérabilité)	Profil territorial (caractéristiques structurelles)
Économique	· Nombre d'emplois par habitant · Taux de création d'établissements · Taux de chômage	· Évolution de l'emploi total · Évolution de l'emploi par secteur · Évolution des créations d'entreprises	· Structure sectorielle des emplois (agriculture, industrie, construction, commerces-services, administrations)
Démographique et sociale	· Indice de vieillissement · Taux de pauvreté	· Évolution de la population · Soldes migratoires · Soldes naturels · Évolution du vieillissement	· Structure socioprofessionnelle (CSP : pourcentage d'agriculteurs, de cadres, de retraités…) Revenu médian
Résidentielle et urbaine	· Tension immobilière · Logements vacants · Précarité énergétique	· Indice de construction neuve · Évolution des établissements de commerce et de restauration	· Structure du parc de logements (pourcentage de HLM)
Environnementale (ressources et transitions)	· Émissions de gaz à effet de serre · Artificialisation	–	–

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

Pour chaque dimension de vulnérabilité, nous avons construit un indice de vulnérabilité actuelle et un indice de trajectoire des vulnérabilités. L'indice global tient compte de ces deux composantes pour les quatre dimensions. Une première typologie est construite à partir de ces indicateurs afin de qualifier les facteurs de vulnérabilité. Les indices sont exprimés sous la forme de rangs. Chaque aire d'attraction se voit attribuer une position de 1 à 190, la valeur 190 correspondant à la ville moyenne la plus vulnérable.

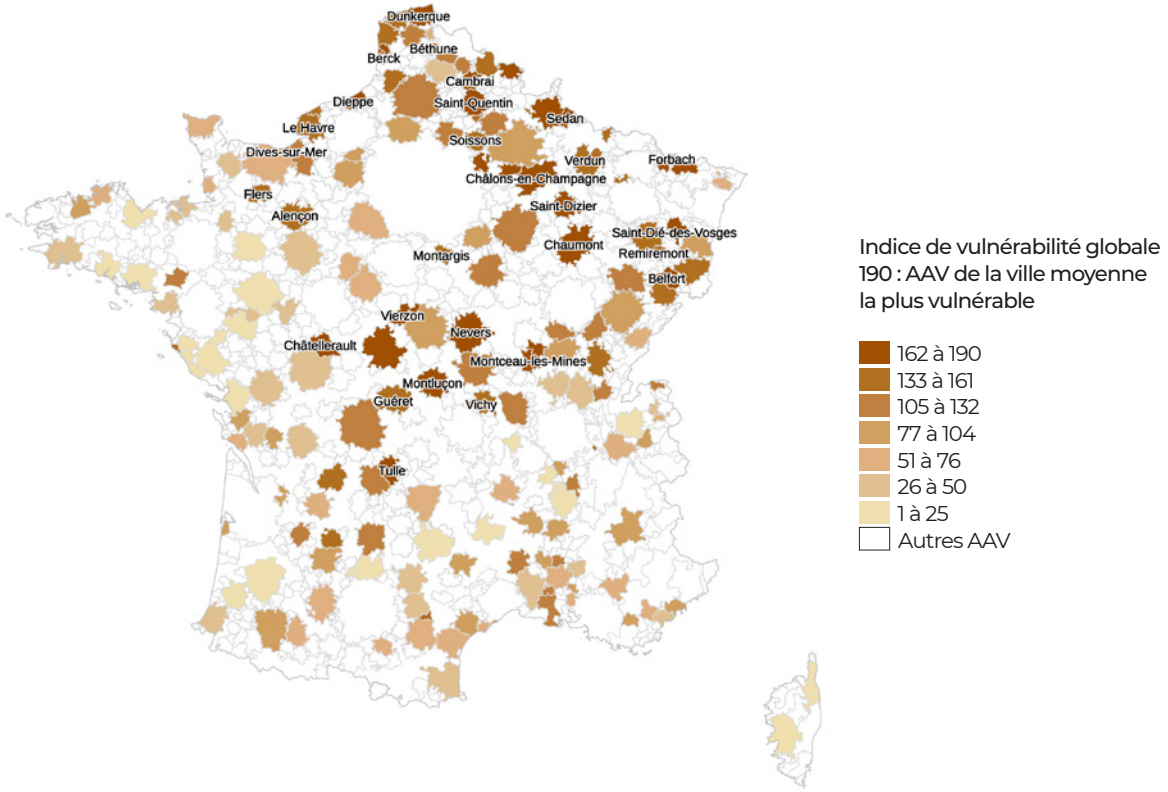
Cette approche mesure donc une vulnérabilité relative. Elle situe chaque territoire par rapport aux autres villes moyennes et non au regard d'un seuil absolu. Un rang élevé signale un cumul de fragilités supérieur à celui observé dans la plupart des villes comparables. Pour autant, une aire classée parmi les moins vulnérables n'est pas exempte de difficultés.

Ce caractère relatif présente un intérêt pour l'action publique dans la mesure où il permet de hiérarchiser les situations et d'objectiver des priorités d'intervention dans un contexte de ressources publiques contraintes, plutôt que de répartir uniformément les moyens entre toutes les villes moyennes alors même que les difficultés n'ont pas la même intensité. Ces résultats sont ensuite croisés avec une typologie des profils socio-économiques territoriaux, permettant d'affiner l'analyse sur les caractéristiques des villes moyennes en difficulté.

Quelques limites peuvent également être mentionnées. Ainsi peut-on par exemple regretter que ces indices ne tiennent pas compte des enjeux d'accessibilité et de mobilité des ménages (accès aux services, taux de dépendance à la voiture, etc.), ni de l'insertion des activités économiques locales dans des chaînes de valeur globalisées sensibles au contexte géopolitique [2]. Par ailleurs, la dimension environnementale mesure des pressions énergétiques et foncières mais ne couvre évidemment pas l'entièreté des enjeux (dépendances aux ressources externes au territoire, consommation d'eau, exposition aux aléas naturels, pics de chaleur, etc.). Enfin, la période d'observation s'inscrit dans le prolongement des travaux de France Stratégie en retenant les évolutions les plus récentes depuis 2018 et jusqu'en 2024. Elle couvre donc la période de la crise sanitaire et la sortie de crise, marquée par des dynamiques conjoncturelles communes à tous les territoires français.

2. Voir Magali Talandier et Mohamed Hachaichi, « Mapping material dependencies and supply chain exposure: a regional resilience assessment in France », *Resources, Conservation & Recycling*, vol. 226, art. 108691, février 2026.

Carte 2. Indice de vulnérabilité globale en 2024



Note : l'indice de vulnérabilité est construit à partir des variables de niveau et de trajectoire des quatre composantes étudiées. Les noms indiqués sont ceux des AAV des villes moyennes les plus vulnérables.

Source : calculs et réalisation par Magali Talandier, d'après Insee, Caf, Géodip, Cerema, Sit@del2, Citepa, Agreste.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

2. Une vulnérabilité concentrée dans le quart nord-est et au centre de la France

L'indice de vulnérabilité globale (*voir carte 2*) dessine une géographie très nette. Les aires de villes moyennes les plus vulnérables se concentrent dans un vaste croissant nord-est, qui s'étend du littoral de la Manche et de la mer du Nord (Dieppe, Béthune, Cambrai, Saint-Quentin) aux Ardennes (Sedan), à la Champagne et à la Haute-Marne (Châlons-en-Champagne, Saint-Dizier, Chaumont), à la Meuse (Verdun), jusqu'à la Lorraine et au nord de la Franche-Comté (Forbach, Saint-Dié-des-Vosges, Belfort). Un second ensemble se dessine au centre du pays, du Berry et du Nivernais jusqu'au nord du Massif central (Vierzon, Châtellerault, Nevers, Montceau-les-Mines, Montluçon, Vichy, Guéret et, plus au sud, Tulle). À l'inverse, les villes moyennes du Grand Ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes), des Alpes et de la Corse présentent les niveaux de vulnérabilité les plus faibles, le Sud-Ouest et le pourtour méditerranéen occupant une position intermédiaire.

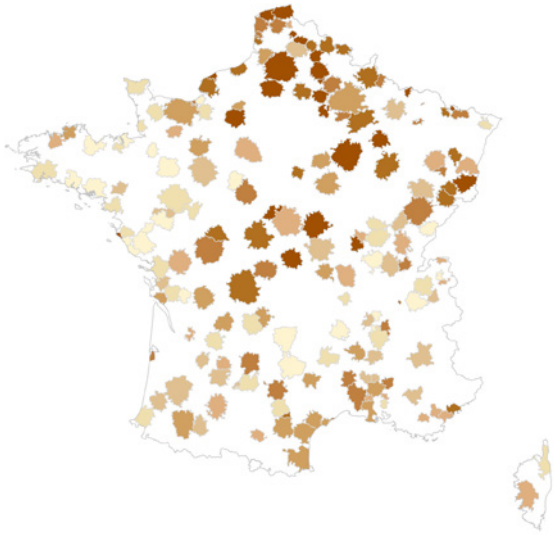
Cette géographie prolonge pour partie celle de la désindustrialisation et des espaces de faible densité. Elle rappelle que la vulnérabilité des villes moyennes est aussi le résultat de dynamiques régionales de long terme qui dépassent le seul ressort des politiques locales et qui ne concernent pas uniquement les villes moyennes.

La décomposition de l'indice en ses deux composantes (*voir annexes*) montre que niveau et trajectoire ne se superposent pas parfaitement. Dans le quart nord-est et au centre, vulnérabilité actuelle et trajectoire défavorable se cumulent. Les territoires déjà fragiles sont aussi ceux dont la situation continue de se dégrader, ce qui fait craindre un creusement des écarts. À l'inverse, sur le pourtour méditerranéen, de nombreuses villes moyennes présentent un niveau de vulnérabilité qui reste élevé, notamment en lien avec des situations socio-économiques difficiles (chômage, pauvreté…), mais les trajectoires récentes sont favorables (croissance démographique et essor des emplois). Enfin, certaines villes moyennes aujourd'hui peu vulnérables, notamment en Normandie (Alençon, Flers) ou dans l'intérieur du Sud-Ouest, connaissent des évolutions moins bien orientées qui appellent à la vigilance.

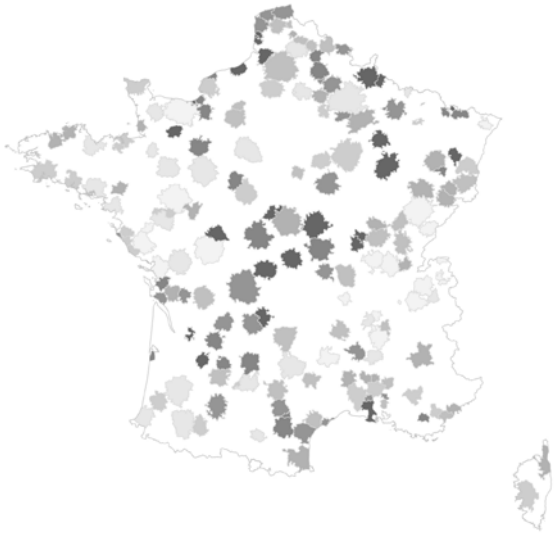
Les indices par dimension (*voir cartes 3 à 6*) montrent que chaque famille de vulnérabilité possède sa propre géographie. La vulnérabilité économique culmine dans le nord de la France, en Champagne et dans le centre (Saint-Quentin, Troyes, Vierzon, Nevers, Montluçon, Châtellerault). La vulnérabilité sociodémographique, liée au vieillissement et à la pauvreté, est plus marquée dans le centre, le Massif central et le Sud-Ouest intérieur (Nevers, Montluçon, Guéret, Tulle, Auch), ainsi que dans les Ardennes et en Haute-Marne. La vulnérabilité résidentielle et urbaine – vacance, recul du commerce – dessine une diagonale du Grand Est au Massif central (Sedan, Saint-Dizier, Chaumont, Nevers, Montluçon, Vichy, Aurillac). La vulnérabilité environnementale, enfin, est la plus forte dans les territoires industriels et agricoles du Nord, de la Champagne et de la Lorraine, ainsi que dans quelques villes du centre (Montluçon, Tulle), et la plus faible dans le Sud. Cette géographie s'explique par le choix des variables (émission de GES, artificialisation…) qui fait ressortir les enjeux de transition énergétique et de pression foncière dans ces territoires, en lien notamment avec les activités économiques présentes. Dans des travaux complémentaires, il serait intéressant de tenir compte des enjeux liés aux risques naturels et à la pression sur la ressource en eau.

Cartes 3 et 4. Indice de vulnérabilité pour chaque dimension en 2024

Économique



Démographique et sociale



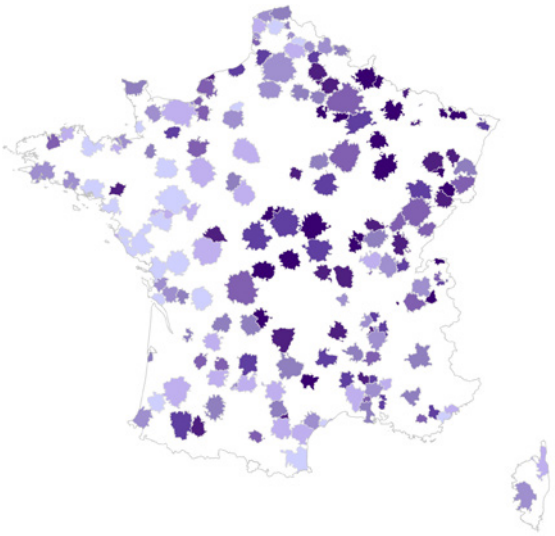
Note : l'indice classe les 190 aires d'attraction de 1 à 190, le rang 190 revenant à la plus vulnérable. Plus la teinte est foncée, plus l'aire est vulnérable. Les quatre cartes partagent les mêmes huit classes : 1 à 24, 24 à 48, 48 à 72, 72 à 95, 95 à 119, 119 à 143, 143 à 169 et 169 à 190.

Source : calculs et réalisation par Magali Talandier, d'après Insee, Caf, Géodip, Cerema, Sit@del2, Citepa, Agreste.

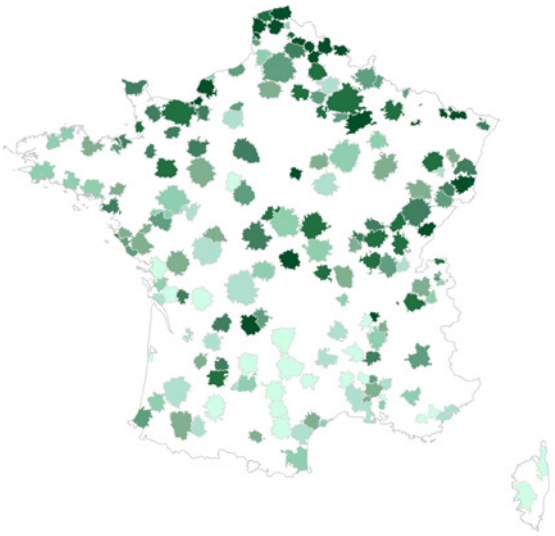
© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

Cartes 5 et 6. Indice de vulnérabilité pour chaque dimension en 2024 (suite)

Résidentielle et urbaine



Environnementale



Note : l'indice classe les 190 aires d'attraction de 1 à 190, le rang 190 revenant à la plus vulnérable. Plus la teinte est foncée, plus l'aire est vulnérable. Les quatre cartes partagent les mêmes huit classes : 1 à 24, 24 à 48, 48 à 72, 72 à 95, 95 à 119, 119 à 143, 143 à 169 et 169 à 190.

Source : calculs et réalisation par Magali Talandier, d'après Insee, Caf, Géodip, Cerema, Sit@del2, Citepa, Agreste.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

3. Cinq configurations de vulnérabilité

Une typologie a été construite afin de dépasser la lecture par indice unique. Elle distingue cinq classes (*voir carte 7*), qui renvoient à des situations – et à des enjeux d'action publique – très différentes.

D'une part, des villes moyennes sont relativement plus robustes que leurs homologues. Elles présentent soit une robustesse cumulée due à une situation favorable et à des évolutions récentes positives sur l'ensemble des dimensions, soit une robustesse partielle du fait de leur situation socio-économique encore fragile, malgré une trajectoire favorable. Les premières se situent principalement dans le Grand Ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes), dans les Alpes, dans une partie du Sud-Ouest et en Corse. Les secondes se concentrent sur le pourtour méditerranéen et en Corse. Leur enjeu est moins celui du rebond que celui d'une croissance plus durable, dans un contexte de pression foncière et de tensions sur les ressources.

D'autre part, on peut distinguer trois types de vulnérabilité qui affectent tout particulièrement les villes moyennes :

- **la vulnérabilité économique et environnementale**, associée à une trajectoire urbaine défavorable, concerne des villes moyennes dont la dynamique d'emploi et de création d'établissements s'essouffle, dont l'empreinte environnementale est élevée (émissions, artificialisation) et dont les fonctions urbaines s'affaiblissent (construction, commerce). On la rencontre par exemple à Saint-Quentin, Soissons, Troyes, Montargis, Limoges, Vichy ou Pau ;

- **la vulnérabilité sociale et démographique**, associée à une trajectoire urbaine défavorable, correspond à des territoires marqués par le vieillissement, un solde naturel déficitaire et des revenus modestes, dont les centralités s'affaiblissent. Plus dispersées, ces villes moyennes se rencontrent de la Normandie (Cherbourg-en-Cotentin, Alençon) au Massif central (Guéret, Aurillac) et au Sud-Ouest (Auch) ;

- **la vulnérabilité cumulée** concerne les villes moyennes qui combinent une situation dégradée et une trajectoire défavorable sur la plupart des dimensions. Ces villes se situent quasi exclusivement dans le quart nord-est (Sedan, Verdun, Châlons-en-Champagne, Saint-Dizier, Chaumont, Forbach) et au centre de la France (Tulle, Nevers, Châtellerault, Montluçon).

Au total, 113 des 190 aires d'attraction de villes moyennes, soit près de 60 %, relèvent de l'une des trois classes de vulnérabilité : 30 en vulnérabilité cumulée, 43 en vulnérabilité sociale et démographique et 40 en vulnérabilité économique et environnementale (*voir tableau 2*). Un trait leur est commun : une trajectoire urbaine défavorable, mesurée par le recul de la construction neuve et du commerce, qui traduit l'affaiblissement des fonctions de centralité dans l'ensemble des villes moyennes en difficulté, quelle que soit l'origine de leur fragilité.

Tableau 2. Typologie des vulnérabilités en nombre d'aires d'attraction de villes moyennes en 2024

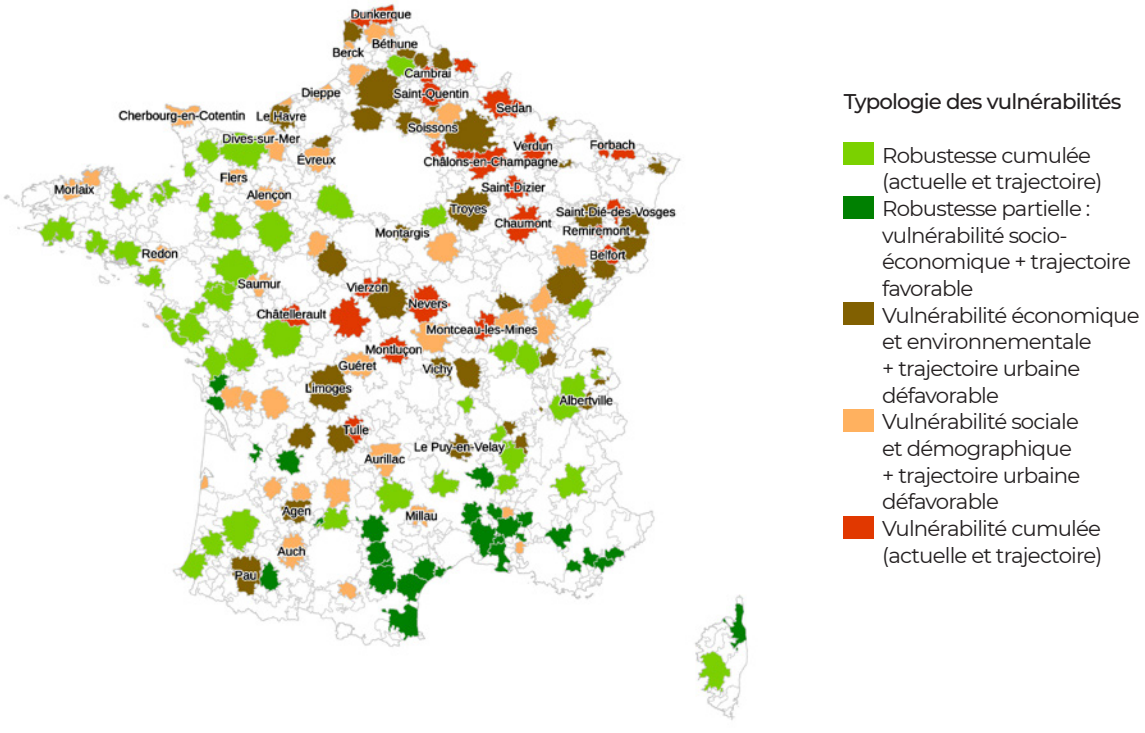
Vulnérabilité cumulée	Vulnérabilité socio-démographique et trajectoire négative	Vulnérabilité éco-environnementale et trajectoire négative	Robustesse partielle	Robustesse cumulée	Total
30	43	40	30	47	190
113			77		

Source : calculs et réalisation par Magali Talandier, d'après Insee, Caf, Géodip, Cerema, Sit@del2, Citepa, Agreste.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

Carte 7. Typologie des vulnérabilités en 2024

La typologie des vulnérabilités est construite à partir des indices de niveau et de trajectoire pour les quatre dimensions.



Source : calculs et réalisation par Magali Talandier, d'après Insee, Caf, Géodip, Cerema, Sit@del2, Citepa, Agreste.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

4. Des profils socio-économiques contrastés

Les vulnérabilités ne peuvent être interprétées indépendamment des structures économiques et sociales des territoires. Une seconde typologie, construite à partir de variables structurelles (structure sectorielle des emplois, catégories socioprofessionnelles, revenu médian, part des logements sociaux), distingue trois profils de villes moyennes (*voir carte 8*).

Le profil « Activités industrielles-Ouvriers, chômeurs, retraités-HLM » domine dans le quart nord-est (Hauts-de-France, Ardennes, Champagne, Lorraine, Franche-Comté), dans le centre de la France (Vierzon, Nevers, Montluçon, Montceau-les-Mines, Vichy, Châtellerault) et dans la Normandie intérieure. Il porte la marque d'un passé et d'un présent industriels cumulant chômage élevé, parc social important, retraités, revenus plus faibles et forte présence ouvrière.

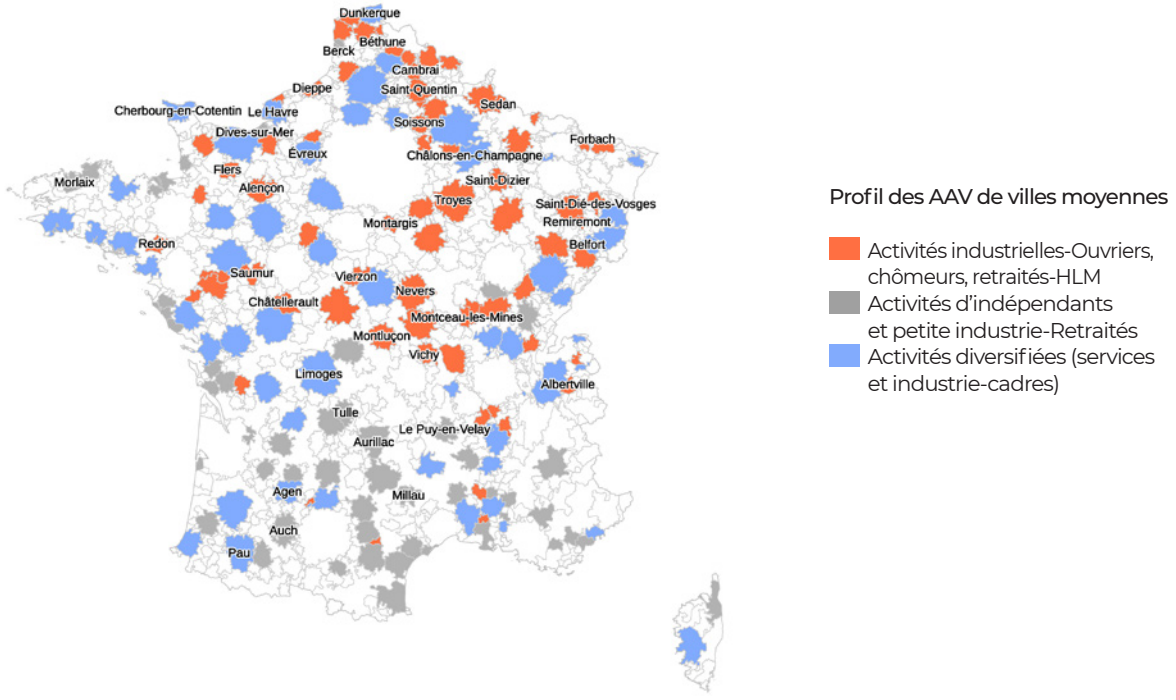
Le profil « Activités d'indépendants et petite industrie-Retraités » caractérise surtout les villes moyennes du Sud, du Massif central (Tulle, Aurillac, Millau) et de la Corse. L'économie se structure autour d'un tissu de petites entreprises, d'artisans et de commerçants, mais également d'agriculteurs et, selon les espaces, d'activités liées au tourisme. C'est dans ces villes que la part de retraités est la plus élevée.

Le profil « Activités diversifiées (services et industrie-cadres) » regroupe les villes moyennes les plus grandes ou les mieux dotées en fonctions administratives et en emplois qualifiés. On y trouve la plupart des préfectures (Limoges, Pau, Agen, Châlons-en-Champagne…).

Cette géographie des profils recoupe largement celle de la vulnérabilité : le profil industriel domine là où se concentrent les vulnérabilités les plus fortes. Mais, comme le montre le croisement des deux typologies, la correspondance n'est pas mécanique.

Carte 8. Profils socio-économiques des villes moyennes en 2024

La typologie des profils territoriaux est construite à partir des variables structurelles (emplois, CSP, revenu, logements sociaux).



Source : calculs et réalisation par Magali Talandier, d'après Insee.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

5. Trois configurations de fragilité au croisement des vulnérabilités et des profils

Le croisement de la typologie des vulnérabilités avec celle des profils socio-économiques (*voir tableau 3*) montre que chaque forme de vulnérabilité s'adosse à un profil territorial dominant, ce qui permet de distinguer trois grandes configurations de fragilité.

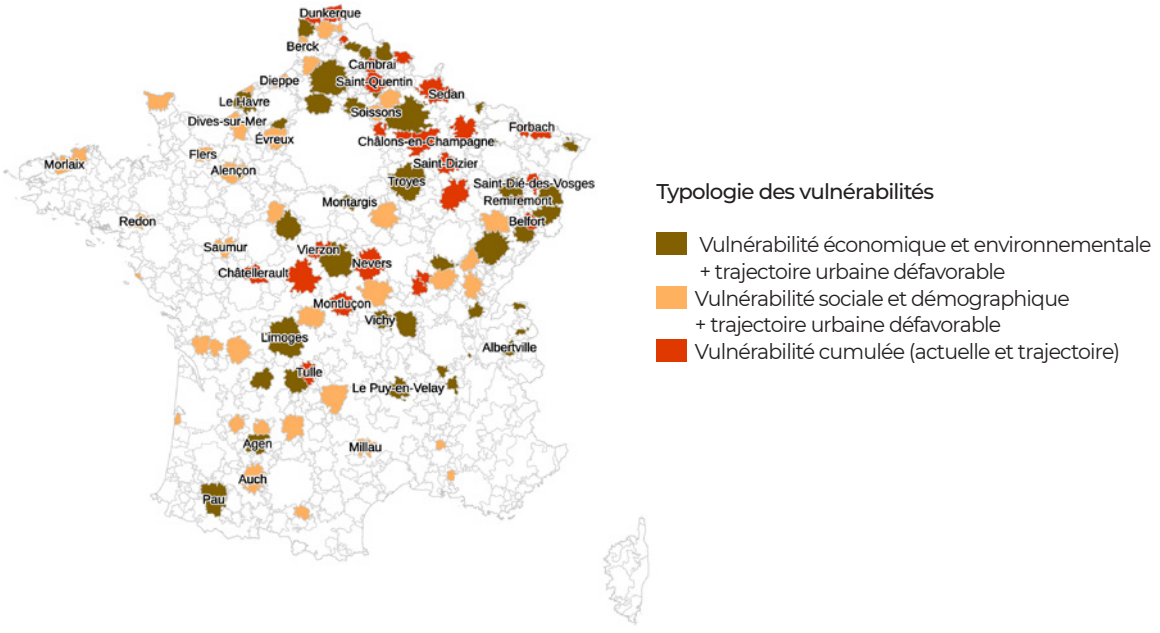
La vulnérabilité cumulée est avant tout celle des villes moyennes industrielles. Plus de quatre aires sur cinq de cette classe (83 %) relèvent du profil « Activités industrielles-Ouvriers, chômeurs, retraités-HLM ». Ces territoires combinent les effets durables de la désindustrialisation – perte d'emplois, faible création d'établissements, chômage et pauvreté élevés –, un déclin démographique et une dégradation de leurs fonctions urbaines. C'est là que l'enjeu de rebond est le plus aigu, que le décrochage est le plus sévère et que l'action publique doit être la plus affirmée et intégrée.

La vulnérabilité sociale et démographique se partage entre deux profils. Elle concerne à parts égales (44 % chacun) des villes moyennes industrielles et des villes au profil d'indépendants, de petite industrie et de retraités. Dans ce second cas, la fragilité tient moins à un choc économique qu'au vieillissement de la population et à la faiblesse des revenus, dans des bassins souvent peu denses où le maintien des services et des centralités devient un enjeu majeur.

La vulnérabilité économique et environnementale touche davantage les villes moyennes diversifiées. Il s'agit souvent de villes moyennes plus grandes, mieux dotées en emplois qualifiés et en fonctions administratives, dont la fragilité tient à un essoufflement de leur dynamique économique et à une empreinte environnementale pouvant être élevée. Moins visible, car elle ne se traduit pas d'abord par des indicateurs sociaux dégradés, cette vulnérabilité appelle néanmoins une anticipation, notamment du fait de la présence importante des services publics dans ces pôles secondaires, mais aussi en lien avec les enjeux de la transition énergétique (mobilité, rénovation thermique des bâtiments, décarbonation des activités industrielles, etc.).

Ces résultats confirment qu'il n'existe pas un modèle unique de ville moyenne en difficulté et permettent de caractériser des configurations de vulnérabilité distinctes, appelant chacune des réponses spécifiques.

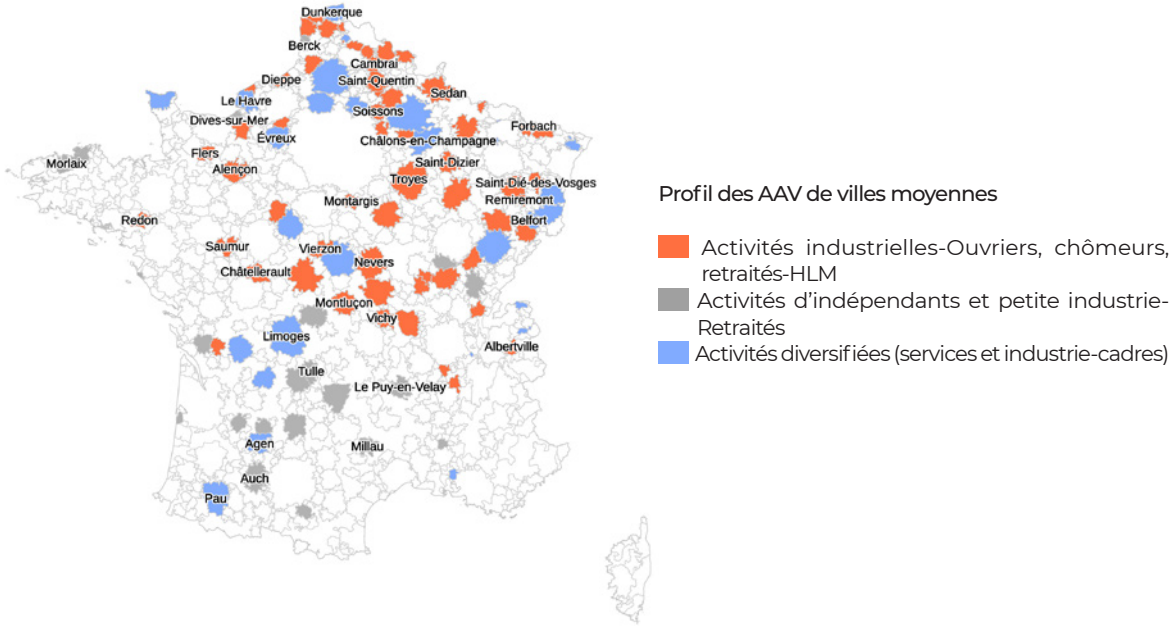
Carte 9. Typologie des vulnérabilités des villes moyennes les plus fragiles en 2024



Source : calculs et réalisation par Magali Talandier, d'après Insee.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

Carte 10. Profils socio-économiques des villes moyennes les plus fragiles en 2024



Source : calculs et réalisation par Magali Talandier, d'après Insee.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

Tableau 3. Croisement des typologies des vulnérabilités et des profils pour les villes moyennes les plus fragiles en 2024 (en %)

	Activités diversifiées et cadres	Activités d'indépendants et retraités	Activités industrielles et ouvriers, chômeurs et retraités	Total général
Vulnérabilité cumulée	13,3	3,3	**83,3**	100,0
Vulnérabilité sociale et démographique + trajectoire urbaine défavorable	11,6	**44,2**	**44,2**	100,0
Vulnérabilité économique et environnementale + trajectoire urbaine défavorable	**50,0**	7,5	42,5	100,0

Source : calculs et réalisation par Magali Talandier, d'après Insee, Caf, Géodip, Cerema, Sit@del2, Citepa, Agreste.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

« Le croisement de la typologie des vulnérabilités avec celle des profils socio-économiques montre que chaque forme de vulnérabilité s'adosse à un profil territorial dominant. »

II. Focus territoriaux : des villes moyennes aux trajectoires composites

La typologie de notre première partie a classé les aires d'attraction. Les cinq focus territoriaux qui suivent disent comment les acteurs peuvent réagir dans un territoire qui a décroché. Ils ont été choisis pour couvrir les configurations de fragilité identifiées plus haut, chacun à partir d'un mécanisme dominant : l'héritage industriel dans le bassin minier, la dépendance à la sphère publique à Châlons-en-Champagne, le vieillissement en territoire peu dense à Tulle, la décroissance démographique à Montluçon. Arles occupe une place à part dans la mesure où cette ville n'a pas été identifiée comme particulièrement vulnérable dans la première partie. Elle présente néanmoins des enjeux majeurs concernant son exposition aux aléas climatiques et permet d'intégrer une autre dimension de pressions environnementales auxquelles font face certains territoires.

L'échelle change également. Les focus portent sur des communautés d'agglomération, périmètre où se décident les politiques locales, quand l'analyse statistique raisonnait en aires d'attraction. Ils s'appuient sur des entretiens avec des élus et des cadres territoriaux, sur les documents de planification et sur les données locales de l'Insee. Chaque focus rappelle d'abord la place du territoire dans la typologie, décrit ensuite sa situation, puis les réponses que les acteurs locaux ont engagées.

> *« Cinq focus territoriaux disent comment les acteurs peuvent réagir dans un territoire qui a décroché. »*

1. Le bassin minier (Lens-Liévin et Valenciennes Métropole), des territoires désindustrialisés en reconversion

Le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais se trouve dans le croissant nord-est de la France, où la première partie localise les vulnérabilités les plus fortes et les plus durables, celles où le niveau et la trajectoire se dégradent ensemble. Le profil dominant y est celui des villes moyennes industrielles (ouvriers, chômeurs, retraités, logements sociaux), qui regroupe plus de quatre aires sur cinq de la classe en vulnérabilité cumulée. Les deux agglomérations retenues, Lens-Liévin et Valenciennes Métropole, en sont représentatives.

Des difficultés héritées de l'époque minière et de la désindustrialisation

Le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais constitue une bande de territoire de 120 kilomètres de long et de 12 kilomètres de large, regroupant plus de 1,2 million d'habitants, profondément marquée par près de trois siècles d'exploitation du charbon, jusqu'à la fin du XXe siècle. Il s'étend des communes de Bruay-la-Buissière et Béthune, à l'ouest, aux communes de Valenciennes et Condé-sur-l'Escaut, à l'est.

Autrefois prospère et alimentant l'ensemble du pays en énergie, le territoire a subi brutalement la fermeture des mines à partir des années 1960 – la dernière mine a été fermée en 1990 – et les vagues successives de désindustrialisation dans la région, entraînant une perte massive d'emplois industriels et laissant des effets durables sur les revenus, les qualifications, le chômage, les paysages et les conditions de logement.

Aujourd'hui, alors que l'héritage minier est encore fortement présent dans le paysage de la région (terrils, chevalements, cités minières, etc.), nombre de territoires du bassin minier cumulent des indicateurs de fragilité : pauvreté, chômage, image dégradée [3], fragilités sanitaires et héritages urbains [4].

La communauté d'agglomération de Lens-Liévin (CALL) regroupe 36 communes autour de Lens, sa commune principale. Les effets sociaux du passé industriel sont encore prégnants sur le territoire : l'agglomération cumule un taux de pauvreté de 25,3 % [5], un chômage élevé (16,8 %) [6] et de fortes inégalités sociales et territoriales.

La communauté d'agglomération Valenciennes Métropole, située quant à elle à l'extrémité est du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, regroupe 35 communes autour de Valenciennes, sa commune-centre. L'agglomération de Valenciennes est un exemple d'autant plus marquant que, au-delà de la fin de l'industrie minière, le territoire et l'emploi local ont longtemps été structurés autour de l'industrie (sidérurgie et métallurgie, activités ferroviaires). La désindustrialisation rapide engagée dans les années 1970 a entraîné d'importantes pertes d'emplois. Aujourd'hui, l'agglomération de Valenciennes Métropole cumule des difficultés socio-économiques importantes, avec notamment un taux de pauvreté de 25,0 % et un taux de chômage de 17,5 % [7].

À Lens-Liévin, le patrimoine minier comme ressource du projet de territoire

Depuis plus de trente ans, une politique volontariste de reconversion industrielle et de valorisation patrimoniale et culturelle est menée sur le territoire de l'agglomération de Lens-Liévin. Alors que le passé minier a laissé nombre de difficultés encore visibles aujourd'hui, il ne s'agit pas d'en faire table rase, mais, au contraire, de valoriser cet héritage et de le placer au centre des politiques publiques territoriales, afin d'en faire non seulement un élément de fierté, mais aussi un pivot du changement de trajectoire locale.

L'inscription du bassin minier au patrimoine mondial de l'Unesco en 2012 a constitué à ce titre une étape majeure de la reconnaissance de la valeur de l'héritage minier « afin d'en faire un motif de fierté pour les habitants de la région et de forger une nouvelle notoriété au territoire [8] ». Cette inscription constitue un levier touristique et économique majeur pour le territoire, renforcé la même année par l'ouverture du Louvre-Lens, qui accueille chaque année un demi-million de visiteurs et contribue à faire rayonner le territoire grâce à la culture. Plus que l'attractivité touristique en elle-même, c'est ainsi l'image du territoire, doté d'un riche patrimoine, qui est redorée par cette reconnaissance internationale et nationale, et avec elle le sentiment de fierté de ses habitants.

La reconversion du patrimoine minier participe également de cette volonté de valorisation patrimoniale. S'il ne concerne pas uniquement le territoire de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin, le programme « Engagement pour le renouveau du bassin minier » (ERBM), mis en œuvre depuis 2017, est un exemple marquant de réhabilitation du patrimoine minier. Programme partenarial entre l'État et les collectivités territoriales, il vise principalement à rénover les anciennes cités minières, dont les logements sont particulièrement énergivores. Fin mars 2025, 18 000 logements avaient été réhabilités, sur une cible de 23 000, représentant 215 millions d'euros de subventions publiques cumulées et 2 milliards d'euros d'investissements par les bailleurs sociaux. Le programme représente ainsi un effet de levier considérable sur les territoires concernés, et les réhabilitations pourraient atteindre 35 000 à 40 000 logements à l'horizon 2032 [9].

3. L'arrêt des mines a aussi marqué la perte de la reconnaissance et du sentiment de fierté pour le territoire, la fin de modes de vie organisés par le paternalisme des compagnies minières, qui régissaient tous les aspects de la vie sociale (logement, santé, éducation, loisirs), et la perte de repères pour de nombreux habitants.

4. Les trois cents ans d'exploitation mono-industrielle ont profondément bouleversé les paysages et les sols du territoire : avec 100 000 kilomètres de galeries creusées (équivalant à deux fois et demie le tour de la Terre), les sols sont pollués et s'affaissent ; avec des villes et quartiers construits autour des puits de mines pendant plusieurs décennies, voire plusieurs siècles, l'urbanisme est marqué et morcelé.

5. Donnée Insee pour l'année 2023.

6. Chômage au sens du recensement des 15-64 ans. Donnée Insee pour l'année 2023.

7. Chômage au sens du recensement des 15-64 ans. Donnée Insee pour l'année 2023.

8. Mission Bassin Minier, « Un pari audacieux », bassinminier-patrimoinemondial.org.

9. Audition de Jean-François Campion, directeur général de Maisons & Cités, et de Laurent Ceruffi, secrétaire général de Maisons & Cités et président de Fonsalia.

Les acteurs territoriaux interrogés estiment que le cadre partenarial mis en place entre l'État et les collectivités locales, avec un pilotage et une prise de décisions émanant des territoires, à travers notamment une comitologie dédiée à toutes les échelles territoriales, est un facteur clé de la réussite du programme [10].

À Loos-en-Gohelle, la Base 11/19 offre également un exemple de reconversion des anciens sites miniers. Haut lieu de l'exploitation minière, elle est non seulement devenue un lieu touristique, mais constitue aussi un pôle de référence du développement durable puisque la Base héberge depuis sa réhabilitation une zone d'activité consacrée à cet enjeu – Centre ressource du développement durable (Cerdd), Centre de déploiement de l'écotransition dans les entreprises et les territoires (CD2E), etc.

La commune de Loos-en-Gohelle offre d'ailleurs un exemple intéressant de valorisation plus globale de l'héritage minier, qu'elle place au cœur de sa politique municipale. La municipalité s'appuie en effet sur l'héritage minier pour construire un récit et un projet de territoire : savoir d'où l'on vient, où l'on est et où l'on va. Plus que des arguments rationnels – la transition écologique est une nécessité prouvée scientifiquement par exemple –, ce travail sur le récit du territoire est mis en place pour impulser des changements d'imaginaires, embarquer les acteurs et fédérer un territoire autour d'un horizon et d'un projet partagés. Le récit permet de rendre compte de la transition qui s'opère, du modèle minier à un modèle plus durable ; il donne un cadre et un sens à l'action publique et offre une lisibilité et une trajectoire souhaitable à la population [11]. Cette démarche produit des résultats : de nombreuses réalisations, coconstruites par la municipalité et les habitants, valent à la commune d'être reconnue comme un exemple d'implication citoyenne et une ville pilote du développement durable [12].

À Valenciennes, une réindustrialisation et une spécialisation du tissu économique

Depuis les années 1990, l'agglomération de Valenciennes connaît une reconversion économique et industrielle progressive, notamment dans le secteur des transports (automobile, ferroviaire, logistique). Elle développe ainsi une stratégie économique axée sur la modernisation de ces industries et organisée autour de trois filières d'excellence : les mobilités innovantes et durables, la création numérique et la logistique durable.

Cette stratégie permet aujourd'hui au territoire de disposer d'une véritable spécialisation autour de l'automobile, du ferroviaire et des mobilités, dont le technopôle Transalley, réunissant un écosystème d'entreprises et des activités de recherche et d'enseignement supérieur afin de développer les mobilités futures, est à la fois le symbole et un élément central.

Fruit de la restructuration économique du territoire et de sa spécialisation industrielle, l'usine Toyota d'Onnaing, première usine automobile de France par le volume produit, y est implantée depuis 2001. Elle est le dernier site d'assemblage de véhicules ouvert en France, emploie près de 5 000 personnes et a produit depuis sa création plus de 5 millions de voitures. L'usine participe ainsi à maintenir une base industrielle exceptionnellement forte sur le territoire, avec 16 498 emplois industriels, représentant plus de 20 % des emplois du territoire [13].

Cette stratégie met aussi en avant des enjeux majeurs d'adéquation entre les besoins des entreprises des filières d'excellence, correspondant souvent à des emplois très qualifiés, et les compétences des populations locales. Valenciennes Métropole développe ainsi des politiques éducatives et une offre de formation adaptée, dans l'objectif notamment de faire bénéficier les habitants de l'agglomération de la dynamique économique et industrielle du territoire. Le plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) de

10. Audition de Sylvain Broussard, directeur général adjoint de Valenciennes Métropole, et de Corinne Gildas, directrice Cohésion sociale de Valenciennes Métropole ; audition de Jean-François Campion, directeur général de Maisons & Cités, et de Laurent Ceruffi, secrétaire général de Maisons & Cités et président de Fonsalia.

11. Audition de Lucas Nyszak, directeur général des services de la ville de Loos-en-Gohelle, et d'Antoine Raynaud, directeur de cabinet du maire de Loos-en-Gohelle.

12. Dès 2014, l'Ademe a reconnu la commune comme « démonstrateur national de la conduite du changement vers la ville durable ».

13. Insee, effectifs salariés par secteur d'activité agrégé et tranche d'effectifs fin 2024.

Valenciennes Métropole, favorisant l'emploi des personnes en difficulté d'insertion professionnelle sur le territoire, offre un exemple révélateur de cette stratégie [14]. En 2022, 209 000 heures d'insertion ont été réalisées par des personnes éloignées de l'emploi, soit 130 équivalents temps plein, notamment par des entreprises du territoire. Valenciennes Métropole comptabilise 657 retours à l'emploi la même année [15].

2. Châlons Agglo, une économie longtemps portée par la sphère publique

Châlons-en-Champagne figure, avec Sedan, Verdun, Saint-Dizier et Chaumont, parmi les aires de villes moyennes du Grand Est classées en vulnérabilité cumulée. Son profil la distingue pourtant de ses voisines. La première partie de notre étude la range, avec la plupart des préfectures, dans les villes moyennes aux activités diversifiées, mieux dotées en emplois qualifiés et en fonctions administratives, dont la fragilité tient à l'essoufflement de la dynamique économique davantage qu'à un choc industriel. Le cas châlonnais montre ce qui se produit quand cet essoufflement atteint la base publique elle-même.

Une cité administrative

Située en région Grand Est, la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne regroupe 45 communes autour de sa commune-centre. Considérée historiquement comme une ville de fonctionnaires, avec une forte spécialisation administrative, Châlons-en-Champagne a longtemps été le siège de nombreuses administrations déconcentrées de l'État, dont la préfecture de l'ex-région Champagne-Ardenne, et de collectivités territoriales, dont le conseil régional. Cette fonction de commandement administratif a favorisé une forte concentration d'emplois publics et d'activités présentielles [16], renforcée par la présence d'établissements d'enseignement et de santé, et par l'implantation d'activités militaires.

Aujourd'hui encore, la « sphère administrée » (secteur public et parapublic : administration publique, enseignement, santé et action sociale) représente près de la moitié des emplois de la commune, faisant de la sphère publique un pilier majeur de l'économie locale : en 2023, 44 % des emplois de Châlons-en-Champagne relevaient de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale, la même proportion qu'en 2012 [17]. Cette catégorie ne se confond pas avec le seul emploi public, puisqu'elle comprend également des employeurs privés ou associatifs ; elle donne néanmoins la mesure du poids des fonctions collectives et non marchandes dans l'économie locale.

Si cette forte présence publique a constitué historiquement un amortisseur économique, maintenant une stabilité de l'emploi lorsque l'industrie ou certaines activités privées ont décliné, cette spécialisation et cette dépendance à la sphère publique ont aussi été récemment à l'origine de réelles difficultés.

En 2015, en effet, Châlons-en-Champagne a subi à la fois la réforme de la carte militaire et la réorganisation des régions. Les forces militaires présentes sur le territoire [18] ont été dissoutes dans le cadre du processus de restructuration des sites militaires, marquant la fin de la présence militaire dans la commune, pourtant historique. Avec elle, ce sont plus d'un millier d'agents civils et militaires qui ont quitté le territoire, accompagnés de quelque 338 conjoints et conjointes et 612 enfants [19]. En plus de ces emplois de

14. Audition de Sylvain Broussard, directeur général adjoint de Valenciennes Métropole, et de Corinne Gildas, directrice Cohésion sociale de Valenciennes Métropole.

15. Voir Valenciennes Métropole, « Accompagner les demandeurs d'emploi en difficulté », valenciennes-metropole.fr.

16. Selon l'Insee, « les activités présentielles 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 ». Elles sont définies comme étant « au service de la population » et elles comprennent les fonctions de distribution, de services de proximité, d'éducation et formation, de santé et action sociale, et d'administration publique (voir Insee, « Sphères présentielle et productive de 1975 à 2023. Recensement de la population »).

17. Insee, « Dossier complet. Intercommunalité-Métropole de Châlons-en-Champagne (200066876) », tableau EMP T8 (« Emplois selon le secteur d'activité »), 27 août 2026, p. 19.

18. 1er régiment d'artillerie de marine (1er RAMa) et état-major de la 1re brigade mécanisée (1re BM).

19. Voir Pierre Jaxel-Truer, « À Châlons-en-Champagne, après le départ de l'armée et le redécoupage régional, tout un avenir est à réécrire », lemonde.fr, 11 février 2019.

militaires directement fragilisés, l'Insee en recensait près de 380 autres liés à la présence du site militaire sur le territoire (consommation des agents civils et militaires et de leurs familles, commandes militaires auprès du tissu économique local, etc.), et donc également supprimés. L'ensemble représentait près de 2 890 militaires, salariés et leurs familles, dont les deux tiers vivaient dans la commune de Châlons-en-Champagne [20].

La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a substitué 13 régions aux 22 régions métropolitaines à compter du 1er janvier 2016. La région Champagne-Ardenne, dont Châlons-en-Champagne était la capitale administrative, a été intégrée à la nouvelle région Grand Est, aux côtés de l'Alsace et de la Lorraine. Châlons-en-Champagne a alors perdu son statut de capitale régionale, au profit de Strasbourg et, avec lui, une partie de ses fonctions de commandement et de décisions régionales. Si le transfert du siège du conseil régional n'a pas entraîné de départ massif des agents régionaux, la préfecture de région et les directions régionales des services de l'État ont, quant à elles, déménagé, à l'exception de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), et avec elles leurs fonctionnaires, souvent à fort pouvoir d'achat.

Sans qu'elles puissent être attribuées mécaniquement et directement aux deux événements de 2015, des difficultés et une perte d'attractivité sont observables depuis lors dans la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne [21]. La population de l'agglomération, tirée par un solde migratoire négatif (– 0,4 % entre 2012 et 2017, – 0,6 % entre 2017 et 2023), a diminué de 2,7 % entre 2012 et 2023, illustrant les difficultés du territoire à attirer ou à retenir sa population. Cette diminution est particulièrement marquée chez les jeunes de moins de 25 ans, dont le nombre a reculé de plus de 8 % sur la même période. Suivant la même dynamique, la population active a également baissé entre 2012 et 2023, faussant la lecture de la diminution observée du chômage (de 13,1 % à 11,5 % sur la même période). Au total, le nombre d'emplois sur le territoire et le nombre d'actifs ayant un emploi et résidant sur le territoire ont diminué [22]. Signe de cette dévitalisation, plusieurs services publics ont été fermés sur le territoire. Dès 2016, le maire de Châlons-en-Champagne annonçait la fermeture de huit écoles [23]. Par ailleurs, le centre-ville de Châlons-en-Champagne est marqué par un net recul du commerce.

Une identité territoriale à reconstruire

Châlons-en-Champagne vise aujourd'hui à reconstruire une identité territoriale après le recul de certaines de ses fonctions publiques et militaires, représentant autrefois des marqueurs forts de l'identité du territoire. Au-delà des actions mises en place pour renouveler et diversifier le tissu économique ou pour redynamiser le cœur de ville, notamment dans le cadre du contrat de redynamisation du site de défense (CRSD) signé en 2015 avec l'État, l'enjeu identitaire et culturel est ainsi placé au centre du projet de territoire et de sa stratégie de redressement et de rayonnement [24].

L'objectif est double : trouver des marqueurs identitaires correspondant au territoire, permettant non seulement de le définir mais aussi de le démarquer des autres territoires. Dans cette perspective, Châlons-en-Champagne investit deux marqueurs culturels depuis quelques années.

D'une part, depuis 1985, Châlons-en-Champagne accueille le Centre national des arts du cirque. Il représente la deuxième école mondiale de formation des professionnels du cirque (après Montréal). Sur cette base, Châlons-en-Champagne tente de développer un écosystème complet autour des arts du cirque : création d'un festival, mise en place d'un

20. Voir « Restructuration du site de Défense de Châlons-en-Champagne. Une activité économique équivalente à 1 380 emplois », *Insee Analyses Champagne-Ardenne*, n° 13, octobre 2015.

21. Ces difficultés ne sont pas l'apanage de Châlons-en-Champagne et dépendent également de dynamiques macro-régionales et inhérentes à certaines villes moyennes, décrites notamment dans la première partie de cette étude.

22. Insee, « Dossier complet. Intercommunalité-Métropole de Châlons-en-Champagne… », art. cit., tableau EMP T5 (« Emplois et activité des 15 ans ou plus »), p. 18.

23. Voir « Développement des territoires – La stratégie de Châlons-en-Champagne pour rebondir », banquedesterritoires.fr, 4 février 2016.

24. Audition de Benoist Apparu, ancien ministre chargé du Logement, maire de Châlons-en-Champagne.

musée du cirque, développement d'une école amateur et d'une filière industrielle autour de cette discipline, etc. La finalité est claire : faire des arts du cirque un outil de distinction et de rayonnement du territoire, comme la bande dessinée à Angoulême ou la photographie à Arles.

D'autre part, Châlons-en-Champagne tente de se positionner comme une ville de champagne, non pour rivaliser avec des villes comme Reims ou Épernay, mais pour constituer autour du territoire une identité liée à son ancrage dans une zone de culture du vignoble de champagne.

Châlons-en-Champagne offre ainsi un exemple de construction d'un projet de territoire spécifique, pensé en complément des stratégies de redynamisation économique mises en œuvre notamment dans le cadre des programmes nationaux comme Action cœur de ville (ACV). Plus encore, cet exemple ouvre des réflexions sur la constitution, dans différentes villes, de pôles d'excellence spécifiques comme stratégie de rayonnement des villes moyennes en difficulté.

Ces orientations sont récentes et n'ont pas fait l'objet d'une évaluation. Leur effet sur l'attractivité résidentielle et sur l'emploi ne peut encore être mesuré.

3. Tulle Agglo, vieillir dans un territoire peu dense : les services publics comme infrastructure territoriale

Tulle Agglo relève de la vulnérabilité cumulée, aux côtés de Nevers, Châtellerault et Montluçon dans le centre de la France. Son profil est celui des villes moyennes d'indépendants, de petite industrie et de retraités, où la fragilité vient du vieillissement et de la faiblesse des revenus davantage que d'un choc économique. La vulnérabilité sociodémographique y compte parmi les plus marquées. La première partie de ce travail identifie cette configuration comme celle où le maintien des services et des centralités devient l'enjeu principal.

La situation de Tulle Agglo se distingue moins par l'intensité de ses difficultés sociales que par la combinaison d'un vieillissement avancé, d'une faible densité et d'une forte dépendance aux fonctions administratives, sanitaires et sociales. Avec 43 265 habitants répartis dans 43 communes, soit 49,8 habitants par kilomètre carré, l'agglomération constitue un bassin peu dense dans lequel les coûts d'accès aux services et de mobilité sont structurellement élevés. Sa population a diminué de 0,5 % par an entre 2017 et 2023, mais cette baisse ne traduit pas d'abord un défaut d'attractivité : le solde migratoire est légèrement positif (+ 0,1 % par an), tandis que le solde naturel est nettement déficitaire (– 0,6 %). En 2025, 306 naissances ont été enregistrées pour 568 décès [25]. Ce déficit signale un vieillissement déjà avancé de la population. En 2023, 28,8 % des habitants de Tulle Agglo ont 65 ans ou plus, dont 9,1 % ont 80 ans ou plus, tandis que les moins de 15 ans ne représentent que 13,7 % de la population.

Le vieillissement agit simultanément sur plusieurs déterminants des politiques publiques : la demande de soins, les besoins d'accompagnement à domicile, l'adaptation des logements, la mobilité et, à terme, la disponibilité de la main-d'œuvre. Il modifie également les conditions économiques de maintien des équipements : dans un espace peu dense, une population plus âgée et moins nombreuse peut accroître le coût unitaire de certains services (un même service avec une même infrastructure et un même coût pour moins de bénéficiaires) au moment même où leur utilité sociale augmente.

La question posée au territoire n'est donc pas seulement celle de l'attraction de nouveaux habitants, mais aussi celle de son adaptation à une structure démographique durablement plus âgée.

Dans ce contexte, la place de la « sphère administrée », au sens défini *supra* à propos de Châlons-en-Champagne, constitue une caractéristique structurante du territoire. Sur les 18 395 emplois recensés à Tulle Agglo, 48,7 % relèvent de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale. Préfecture, établissements de santé, établissements scolaires, collectivités et

25. Tous les chiffres de ce focus sont issus des sources suivantes : Insee, « Comparateur de territoires – Intercommunalité-Métropole de Tulle Agglo (241927201) », 27 août 2026, et Insee, « Dossier complet. Intercommunalité-Métropole de Tulle Agglo (241927201) », 27 août 2026.

services médico-sociaux jouent ainsi un double rôle : ils représentent une base d'emplois relativement stable, qui soutient le commerce et les services locaux, et constituent en même temps une infrastructure indispensable à l'habitabilité d'un espace vieillissant et dispersé.

Cette dépendance fonctionnelle, associée à une faible densité démographique, rend toutefois le territoire vulnérable aux logiques de concentration de l'offre de services publics. Une fermeture de service, une réduction des horaires d'accueil ou une réorganisation hospitalière n'ont pas les mêmes conséquences dans une agglomération dense que dans un tel bassin, peu dense et vieillissant.

L'exemple de la mobilité est à ce titre particulièrement parlant. Sur le territoire, les déplacements reposent structurellement sur la route et l'autosolisme : la voiture représente 83,2 % des déplacements domicile-travail et les transports collectifs seulement 1,9 %. Pour une partie des personnes âgées, la difficulté n'est d'ailleurs plus seulement la distance mais la capacité même à conduire. Dans ce contexte, les réponses classiques fondées sur l'augmentation des lignes régulières atteignent rapidement leurs limites économiques. Tulle Agglo a ainsi développé un transport à la demande, permettant aux habitants des 42 communes périphériques de rejoindre Tulle selon un système de prise en charge à domicile [26]. Les données de fréquentation soulignent néanmoins la portée encore assez limitée de cette politique (755 voyageurs transportés en 2024, soit + 0,66 % par rapport à 2023, sur près de 190 000 personnes transportées par le réseau public de Tulle la même année [27]). Ce dispositif illustre à la fois l'intérêt de solutions adaptées à la faible densité et leurs contraintes : le service fonctionne aujourd'hui le mercredi et le samedi selon des horaires prédéterminés, ce qui ne lui permet pas, à lui seul, de répondre à l'ensemble des besoins de soins, de démarches administratives ou de sociabilité.

Le vieillissement soulève parallèlement des enjeux liés au logement. L'accès à la propriété est un sujet secondaire dans l'agglomération : 70,1 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale, tandis que le logement social ne représente que 5,9 % des résidences principales. La vacance atteint par ailleurs 11,5 % du parc et les résidences secondaires 12,6 %. La nécessaire politique d'adaptation ne peut donc reposer principalement sur les bailleurs sociaux : elle doit toucher un parc privé diffus, parfois ancien, énergivore et peu adapté à la perte d'autonomie. Adapter ce parc au vieillissement démographique implique de rapprocher autant que possible habitat adapté, commerces, soins et services, afin d'éviter qu'une politique de maintien à domicile ne se traduise par un accroissement de l'isolement.

Tulle constitue ainsi un cas particulièrement éclairant de ville moyenne exerçant une fonction de centralité sur des espaces largement ruraux. Le défi pour cette agglomération n'est pas de reconstituer artificiellement une croissance démographique rapide, mais d'organiser une centralité capable de fonctionner avec moins d'actifs et davantage de personnes âgées. Cela conduit à considérer le maintien des services publics, sanitaires et sociaux comme une politique d'aménagement du territoire à part entière, à articuler étroitement avec le logement et la mobilité. Le schéma de cohérence territoriale de Tulle Agglo valant plan climat-air-énergie territorial (SCoT-AEC) s'inscrit déjà dans cette logique, en rapprochant politique d'accueil, adaptation climatique et alternatives à la voiture individuelle [28]. Dans un tel territoire, la performance de l'action publique devrait donc moins être appréciée au regard du seul nombre d'équipements présents que par la capacité effective des habitants, notamment les plus âgés et les plus éloignés, à accéder à un panier de services essentiels.

26. Voir « Transport à la demande », tulleagglo.fr.

27. Tulle Agglo, *Rapport d'activités 2024*, p. 46.

28. Tulle Agglo, « SCoT-AEC – Enquête publique », tulleagglo.fr, 30 juillet 2026.

4. Montluçon, une ville durablement moins peuplée

Montluçon réunit toutes les composantes de la vulnérabilité cumulée décrite dans la première partie, avec un profil industriel (ouvriers, chômeurs, retraités, logements sociaux…), des indices dégradés sur les quatre dimensions de vulnérabilité (économique, sociale, résidentielle et environnementale) et une trajectoire urbaine défavorable qui se lit dans la vacance des logements. Des cinq territoires étudiés, l'agglomération est celle où le décrochage est le plus profond. Elle est également celle qui a commencé à tirer les conséquences d'une population durablement moins nombreuse.

À Montluçon, la décroissance démographique n'est plus un phénomène conjoncturel mais une donnée structurelle de l'aménagement du territoire. La commune compte 33 147 habitants en 2023, contre 57 871 en 1968, soit une diminution de près de 43 % en un peu plus d'un demi-siècle. Le recul se poursuit : entre 2017 et 2023, la population communale a diminué de 1,2 % par an. À l'échelle de Montluçon Communauté, qui compte 59 142 habitants, la baisse atteint 0,8 % par an et résulte désormais simultanément d'un déficit naturel et d'un déficit migratoire. Le vieillissement de la population (28,5 % des habitants de l'intercommunalité ont 65 ans ou plus) entretient par ailleurs cette dynamique à moyen terme [29].

Cette trajectoire ancienne interroge la pertinence d'un modèle de développement territorial dont l'objectif implicite demeure souvent le retour à la croissance démographique. À Montluçon comme dans d'autres territoires proches, la décroissance démographique est durable, mais les stratégies alternatives à la croissance peinent à émerger, et l'abandon de cette dernière reste largement un objet difficile à assumer politiquement : les acteurs locaux continuent dès lors à chercher à attirer de l'extérieur de nouveaux facteurs de croissance, à travers des politiques d'attractivité et des projets susceptibles de modifier l'image du territoire. Cette orientation est également entretenue par le fonctionnement des politiques publiques elles-mêmes, l'affichage d'une stratégie de « rebond » facilitant l'accès à des ressources publiques ou privées [30] (voir notamment la mission d'ingénierie « Rebond industriel ») [31].

Pourtant, la réussite d'une politique territoriale doit-elle nécessairement être mesurée par le retour au niveau de population antérieur, ou peut-elle consister à organiser qualitativement une ville durablement moins peuplée ?

Ce changement de perspective ne signifie pas renoncer à l'attractivité. Il conduit plutôt à en modifier la définition : l'enjeu n'est plus seulement de maximiser le nombre d'habitants, mais d'améliorer les conditions de vie de ceux qui demeurent sur le territoire, de retenir davantage certains ménages et actifs et d'adapter la forme urbaine à la population réellement présente.

La vacance des logements constitue la traduction physique la plus nette de ce décalage entre la ville héritée et la ville effectivement habitée. En 2023, 18,9 % des logements de Montluçon Communauté étaient vacants, contre 7,8 % à l'échelle nationale ; dans la commune-centre, cette proportion atteignait 24,1 %, soit près d'un logement sur quatre. Ce phénomène, qui résulte de facteurs multiples (baisse de la demande, périurbanisation, ancienneté ou inadaptation d'une partie du parc, faiblesse des valeurs immobilières, etc. [32]), traduit un surdimensionnement progressif du parc urbain par rapport aux besoins résidentiels.

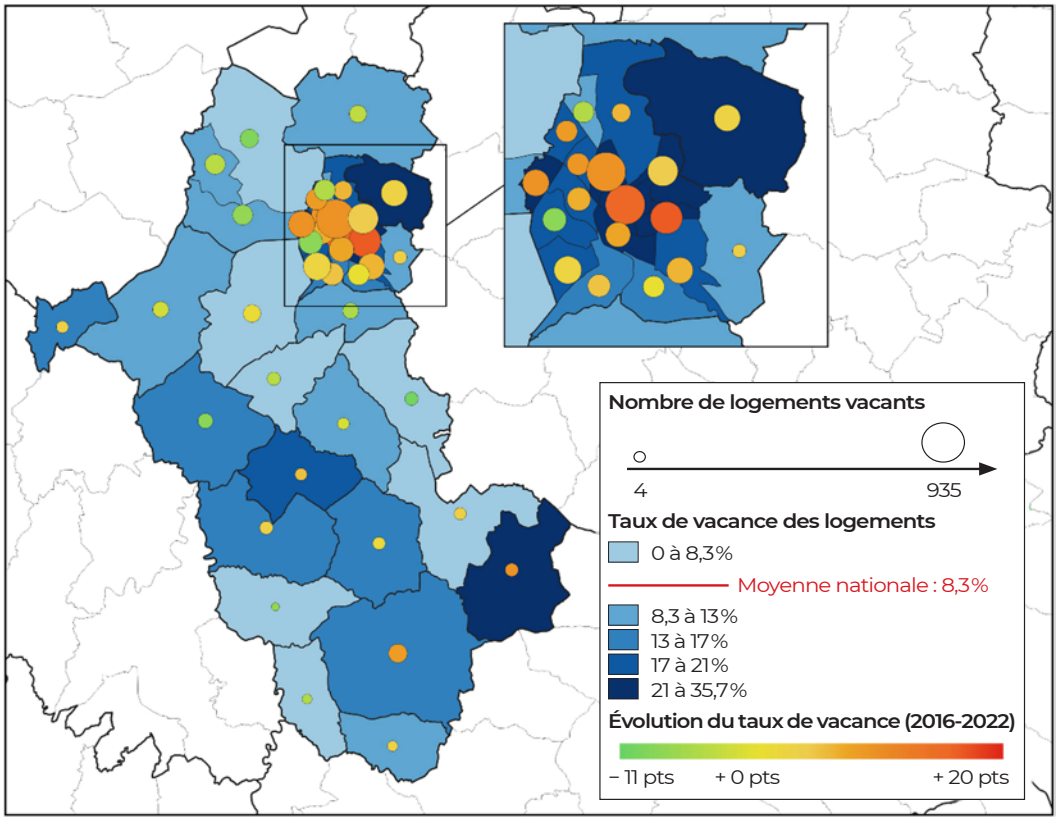
29. Tous les chiffres de ce focus sont issus des sources suivantes : Insee, « Comparateur de territoires – Commune de Montluçon (03185) », 27 août 2026, et Insee, « Populations de référence 2023. Commune de Montluçon (03185) », 29 décembre 2025.

30. Voir Achille Warnant, « Le "problème des villes moyennes". L'action publique locale face à la décroissance urbaine à Montluçon, Nevers et Vierzon (1970-2020) », thèse de doctorat en géographie, École des hautes études en sciences sociales (EHESS), 2023.

31. Audition de Stéphanie Bujadoux, directrice Développement des entreprises à la CCI de l'Allier. Voir aussi Bpifrance, « France 2030. Rebond industriel ».

32. Voir Charline Sowa, « Les logements vacants, une ressource pour l'aménagement urbain de demain », *Ébullition(s)*, n° 2, 31 janvier 2025, p. 56-65.

Carte 11. La vacance des logements dans Montluçon Communauté en 2022



Source : HCSP, d'après des données de l'Insee.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

C'est précisément sur ce terrain que Montluçon Communauté a commencé à expérimenter une réponse différente. Une étude conduite sur la vacance en 2022 a débouché sur une stratégie reposant sur deux leviers : rénover les logements lorsqu'une remise sur le marché est réaliste, mais accepter également la démolition lorsque le bâti est devenu excédentaire ou inadapté, afin notamment d'améliorer le cadre de vie des logements voisins par la création d'espaces verts ou d'autres usages [33].

Cette orientation rompt avec la logique traditionnelle selon laquelle tout logement vacant constitue nécessairement un logement à reconquérir. Le SCoT du Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher [34] prévoit ainsi explicitement la possibilité de déconstruire sans reconstruire et d'utiliser les emprises libérées pour créer des espaces verts, notamment afin de contribuer à la réduction des îlots de chaleur. Il donne également la priorité au renouvellement du tissu existant et à la requalification des friches plutôt qu'à l'extension urbaine.

Sans être officiellement désignée sous ce terme par la collectivité, cette approche s'apparente à une politique de « décroissance qualitative » : accepter une réduction ciblée du stock bâti afin d'améliorer la qualité de la ville restante. Elle suppose de différencier les secteurs dans lesquels la réhabilitation doit être fortement soutenue de ceux dans lesquels le maintien de bâtiments durablement vacants entretient au contraire la dégradation du cadre urbain. Dans ces derniers, la déconstruction peut permettre de réduire les effets de voisinage liés au bâti abandonné, d'aérer des tissus urbains très minéraux, de créer des espaces végétalisés ou des cheminements et, à terme,

33. Voir Montluçon Communauté, *Rapport d'activité 2022*, mai 2023, p. 12.

34. « SCoT du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher. Document d'orientation et d'objectifs », 4 mai 2021.

de concentrer davantage l'investissement public sur les secteurs durablement habités. Les premiers résultats sont éloquents : 470 logements ont été retirés du parc du bailleur social Montluçon Habitat entre 2019 et 2023 (sur les 4 804 de son portefeuille), réduisant de 34 % la vacance de son parc. L'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols) appelle de ses vœux la poursuite de cette politique, la vacance « ne se rédui[sant] réellement que grâce aux démolitions [35] ».

Cette logique pourrait dépasser le seul champ du logement. Le projet de territoire de Montluçon Communauté constate lui-même que la baisse démographique et la périurbanisation ont laissé « des friches et des pans de territoire vacants ou en attente d'être réinvestis » et propose d'en faire une ressource pour un nouveau modèle d'aménagement [36]. Désimperméabilisation, renaturation, densification, réemploi des matériaux et végétalisation doivent ainsi contribuer à la lutte contre les îlots de chaleur, au renforcement de la biodiversité et à l'amélioration de la qualité de vie. La décroissance démographique peut alors produire un paradoxe positif : améliorer l'attractivité globale de l'agglomération.

La qualité du cadre de vie devient ainsi elle-même une politique d'attractivité. L'objectif n'est plus nécessairement de retrouver les 58 000 habitants de 1968, mais de proposer aux habitants présents et aux actifs susceptibles de rejoindre le territoire une ville plus confortable, moins dégradée et mieux adaptée à sa nouvelle échelle. Cette orientation permet de substituer à la recherche d'une croissance quantitative difficilement atteignable une politique d'attractivité qualitative, susceptible notamment de faciliter la rétention et le recrutement des actifs.

Cette stratégie est en particulier très complémentaire de l'approfondissement de l'ambition économique, un territoire offrant une qualité de vie élevée étant plus attractif pour l'installation d'activités économiques et de nouveaux actifs. Montluçon a bénéficié très récemment d'un investissement industriel majeur de Safran Electronics & Defense, qui a annoncé, en juin 2026, 120 millions d'euros d'investissement pour agrandir et moderniser son site local, avec 10 500 mètres carrés supplémentaires et la création prévue de 500 emplois d'ici à 2030 [37]. Cet investissement ne permet pas, à lui seul, d'établir un lien causal entre amélioration du cadre de vie et développement industriel, mais il démontre qu'une trajectoire de décroissance démographique n'interdit nullement une trajectoire de croissance productive.

5. La communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette : vivre avec des risques climatiques croissants

Arles doit sa place dans la sélection à sa géographie plutôt qu'à son rang dans l'indice global. Le pourtour méditerranéen, où elle se situe, associe le plus souvent une situation sociale difficile à une trajectoire récente mieux orientée. La vulnérabilité d'Arles tient au delta et à l'évolution du climat, deux dimensions qui échappent aux indicateurs de la première partie, centrés sur les pressions exercées par le territoire. Elle annonce une contrainte que d'autres villes moyennes littorales ou fluviales connaîtront à leur tour.

Située à l'ouest des Bouches-du-Rhône, à l'entrée du delta du Rhône, Arles constitue une ville moyenne dont la géographie est singulière. La commune comptait 51 811 habitants en 2023 et la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette (ACCM), qui rassemble six communes dont Arles, 85 557 habitants. Avec seulement 68 habitants au kilomètre carré dans la commune et 59 dans l'agglomération, le territoire présente une très faible densité pour un espace urbain : la commune d'Arles s'étend sur un espace exceptionnellement vaste, comprenant à la fois la ville historique, des espaces agricoles, des zones humides et une partie importante de la Camargue [38].

35. Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols), « OPH de Montluçon-Montluçon Habitat. Exercices 2019-2023. Rapport de contrôle définitif », n° 2025-018, novembre 2025, p. 11.

36. Montluçon Communauté (Monco), « Monco 2050. Projet de territoire. Voir l'avenir autrement », novembre 2023, p. 18.

37. Voir « Safran investit à Montluçon pour accélérer la production de ses gyroscopes de haute technologie HRG », 8 juin 2026 (safran-group.com).

38. Voir Insee, « Comparateur de territoires – Intercommunalité-Métropole d'Arles-Crau-Camargue-Montagnette (241300417) », 27 août 2026.

Cette géographie constitue à la fois l'un des principaux atouts du territoire et l'une de ses premières vulnérabilités. Arles est située au cœur d'un système deltaïque de très faible altitude, entre le Rhône et la Méditerranée, dans lequel l'équilibre entre les terres, l'eau douce et l'eau salée est historiquement assuré par un ensemble complexe de digues, de canaux, d'ouvrages hydrauliques et de pratiques agricoles. Ce système très riche (Parc naturel régional de Camargue, huit sites Natura 2000) est régulièrement exposé à des événements extrêmes dévastateurs, en particulier des inondations et des submersions marines (crue de décembre 2003, par exemple [39]).

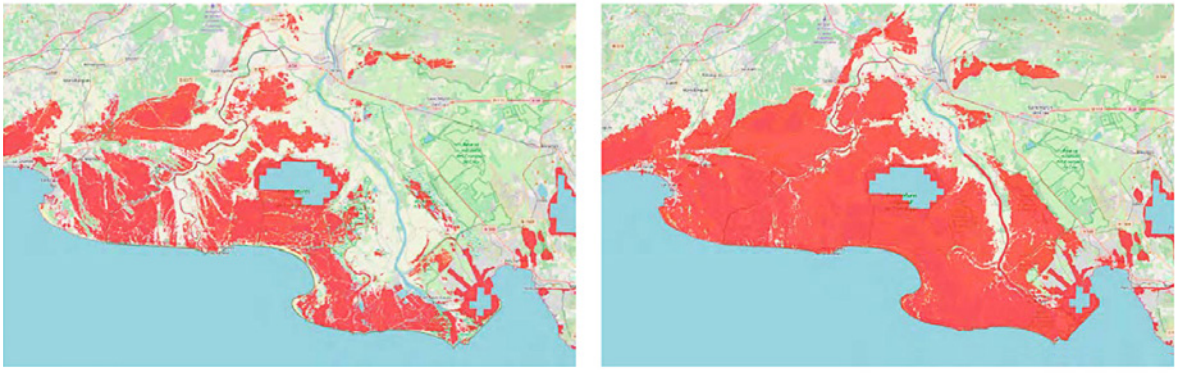
Dans les prochaines décennies, cette contrainte physique structurelle de la région arlésienne va se transformer en un enjeu existentiel pour ce territoire.

La Camargue sera en effet exposée, aux horizons 2050 et 2100, à une intensification et à une superposition sans précédent des risques naturels [40]. L'élévation du niveau de la mer est le risque le plus prégnant : le niveau marin pourrait s'élever de 63 à 102 centimètres à l'horizon 2100 dans un scénario de fortes émissions [41]. La plus grande partie du delta serait alors exposée à l'élévation de la mer lors des marées hautes et des tempêtes ; l'occupation humaine du territoire n'en serait évidemment pas rendue impossible mais deviendrait fortement dépendante de la pertinence des choix d'adaptation réalisés dans les décennies 2020 et 2030 [42].

Cartes 12 et 13. Arles-Crau-Camargue-Montagnette face à la montée du niveau de la mer en 2050 et en 2100

SCÉNARIO 2050
Bouches-du-Rhône : 244 logements exposés (estimés à 49,2 millions d'euros)
58 locaux d'activités

SCÉNARIO 2100
Bouches-du-Rhône : 10 700 logements exposés (estimés à 1,94 milliard d'euros)
1 580 locaux d'activités



Zones exposées à la submersion marine

Source : Communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette, sur la base des données du BRGM et du Cerema.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

39. Voir Syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (Symadrem), « Création d'une digue de second rang au nord d'Arles » (symadrem.fr).

40. *Id.*, « Stratégie sur le littoral du grand delta du Rhône sur les thématiques de l'évolution de la position du trait de côte et de la submersion marine. Définition des réponses possibles » et « Annexes cartographiques », symadrem.fr, 2022.

41. Voir Bruno Cinotti, Bruno Depresle et Christophe Patier, « L'adaptation de la Camargue au changement climatique. Améliorer la gouvernance pour prendre en charge les dérèglements », Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd)-Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), mai 2023.

42. Voir Thibaut Mallet, « Diagnostic préalable à l'élaboration d'une stratégie de gestion du trait de côte et de protection contre la submersion marine dans le grand delta du Rhône », symposium du 26 janvier 2023, Comité français des barrages et réservoirs (CFBR)-Symadrem, 2023.

L'enjeu ne se réduit d'ailleurs pas à une éventuelle submersion directe des terres. L'élévation du niveau marin, combinée à l'augmentation de l'évapotranspiration, aux sécheresses et à la diminution des apports d'eau douce, favorise déjà les remontées salines dans les sols, les canaux et les étangs. Cette salinisation fragilise simultanément les milieux naturels et plusieurs activités qui structurent l'économie et l'identité du territoire arlésien : riziculture, viticulture, élevage, pêche ou encore tourisme. Plus largement, la question de l'accès à l'eau douce sera centrale, en particulier en période d'étiage : à l'horizon 2050, Météo-France prévoit dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur une baisse sensible des précipitations estivales (– 10 %) et une hausse du nombre de jours de sécheresse des sols (+ 29 jours) [43]. Le changement climatique place ainsi le territoire devant un paradoxe hydrique : Arles doit à la fois se protéger de l'excès d'eau lors des crues et des submersions, et disposer de suffisamment d'eau douce pour résister aux sécheresses et empêcher la progression du sel.

L'espace urbain arlésien sera également affecté par l'évolution des conditions climatiques. À la vulnérabilité du delta s'ajoute celle d'une population appelée à connaître des épisodes de chaleur plus fréquents et plus intenses (+ 3,9 °C en été dans les Bouches-du-Rhône en 2100) [44]. Les politiques de végétalisation, d'ombrage, de désimperméabilisation, d'adaptation des bâtiments ou de création d'espaces de fraîcheur deviennent donc des composantes de la politique d'adaptation au même titre que les digues.

Les réponses historiques du territoire face à ses contraintes physiques ne seront dès lors plus toujours pertinentes. Historiquement, la réponse au risque de submersion et d'érosion en Camargue a largement consisté à tenir l'eau à distance grâce à des ouvrages de protection et à organiser finement sa circulation (stratégie dite « fixiste » [45]). Ces infrastructures demeureront indispensables, notamment pour protéger les secteurs densément peuplés, comme en témoignent les investissements réalisés ces dernières années par le Symadrem : 225 millions d'euros de travaux ont été engagés depuis 2007, protégeant désormais 70 000 personnes, contre 15 000 auparavant, pour une crue comparable à celle de 2003 [46]. Néanmoins, le changement climatique rend progressivement irréaliste une stratégie fondée sur la seule multiplication des ouvrages : leurs coûts de construction et d'entretien augmentent tandis que plusieurs risques (chaleur, sécheresse, salinisation ou incendie) ne pourront être traités par des digues.

Le rapport interministériel consacré à la Camargue (2023) invite ainsi explicitement à ne pas privilégier systématiquement la protection physique du littoral et à examiner, selon les secteurs et les enjeux concernés, d'autres formes d'adaptation [47]. C'est également la stratégie retenue par le Symadrem : après une première phase d'état des lieux, celui-ci a échafaudé six scénarios couvrant toutes les possibilités d'adaptation à l'horizon 2100 et plus, du fixisme (protéger à tout prix l'ensemble du territoire) au retrait partiel voire total du territoire [48]. Chaque scénario est en cours d'évaluation de faisabilité, notamment financière, afin de trouver le juste milieu social, économique et écologique entre retrait et protection. L'ensemble des acteurs du territoire est mobilisé actuellement dans la concertation qui permettra d'arrêter, d'ici à 2027, le scénario retenu pour le territoire [49].

Cette évolution apparaît d'ores et déjà dans les documents de planification territoriale. Le projet de territoire de la communauté d'agglomération pour 2024-2030 a ainsi été révisé afin de prendre davantage en compte les évolutions climatiques et la fragilité des écosystèmes de Camargue, de Crau et de Montagnette ; sa première ambition porte sur

43. Météo-France, « Quel climat futur en Provence-Alpes-Côte d'Azur ? », meteofrance.com, 13 mai 2026.

44. *Ibid.*

45. Audition de Thibaut Mallet, directeur général du Syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (Symadrem).

46. Voir Symadrem, « Risque inondation : connaître son exposition en un clic grâce à la cartographie interactive », symadrem.fr, 14 août 2026.

47. Voir Bruno Cinotti, Bruno Depresle et Christophe Patier, *op. cit.*

48. En plus des documents du Symadrem déjà cités, voir Symadrem, « Imaginer le récit de demain du littoral camarguais », symadrem.fr, 12 décembre 2024.

49. Voir Jean-Christophe Barla, « Camargue : le Symadrem esquisse les risques d'érosion et de submersion marine jusqu'en 2124 », mesinfos.fr, 12 juin 2026.

les transitions écologiques [50]. Le nouveau plan climat-air-énergie territorial (PCAET) du Pays d'Arles va plus loin en identifiant explicitement comme risques la diminution de la ressource en eau, les canicules, les incendies, le recul du trait de côte, la submersion marine, la salinisation et les inondations [51]. Il prévoit notamment d'intégrer l'évolution du trait de côte aux politiques d'urbanisme, d'informer davantage les populations et les acteurs économiques exposés et d'envisager, selon les secteurs, des solutions fondées sur la nature ou des formes de recomposition spatiale. L'agglomération d'Arles et la Camargue constituent en ce sens un cas particulièrement intéressant pour les politiques territoriales : l'enjeu n'est plus seulement de réduire la probabilité d'une catastrophe, mais d'organiser progressivement un territoire capable de fonctionner dans des conditions climatiques extrêmes. Cette évolution suppose notamment de déterminer quels espaces doivent continuer à être fortement protégés, lesquels peuvent accueillir davantage l'eau, où l'urbanisation doit être évitée, comment préserver les apports d'eau douce nécessaires aux activités agricoles et aux milieux naturels, et comment adapter la ville aux fortes chaleurs. Elle conduit également à intégrer dans les décisions d'investissement actuelles la vulnérabilité des infrastructures sur plusieurs décennies.

III. Vers une politique territoriale intégrée et différenciée : passer d'une logique de programmes à une logique de projet territorial

Nos focus territoriaux montrent des territoires qui disposent d'outils nombreux, mais pas toujours adaptés à leurs besoins spécifiques. Notre troisième partie part de ce constat. Elle examine d'abord les programmes nationaux de cohésion territoriale, leurs acquis et leurs limites, la segmentation thématique par programmes nationaux et la dispersion des moyens. Elle formule ensuite une proposition de méthode, construite sur un diagnostic partagé, un contrat unique et une programmation financière pluriannuelle, dont les briques seraient organisées selon les quatre moteurs de l'économie territoriale. Cette proposition vise à ouvrir le débat sur une autre manière de faire, avec l'État, les collectivités et leurs partenaires.

1. Partir des problèmes des territoires plutôt que des dispositifs existants

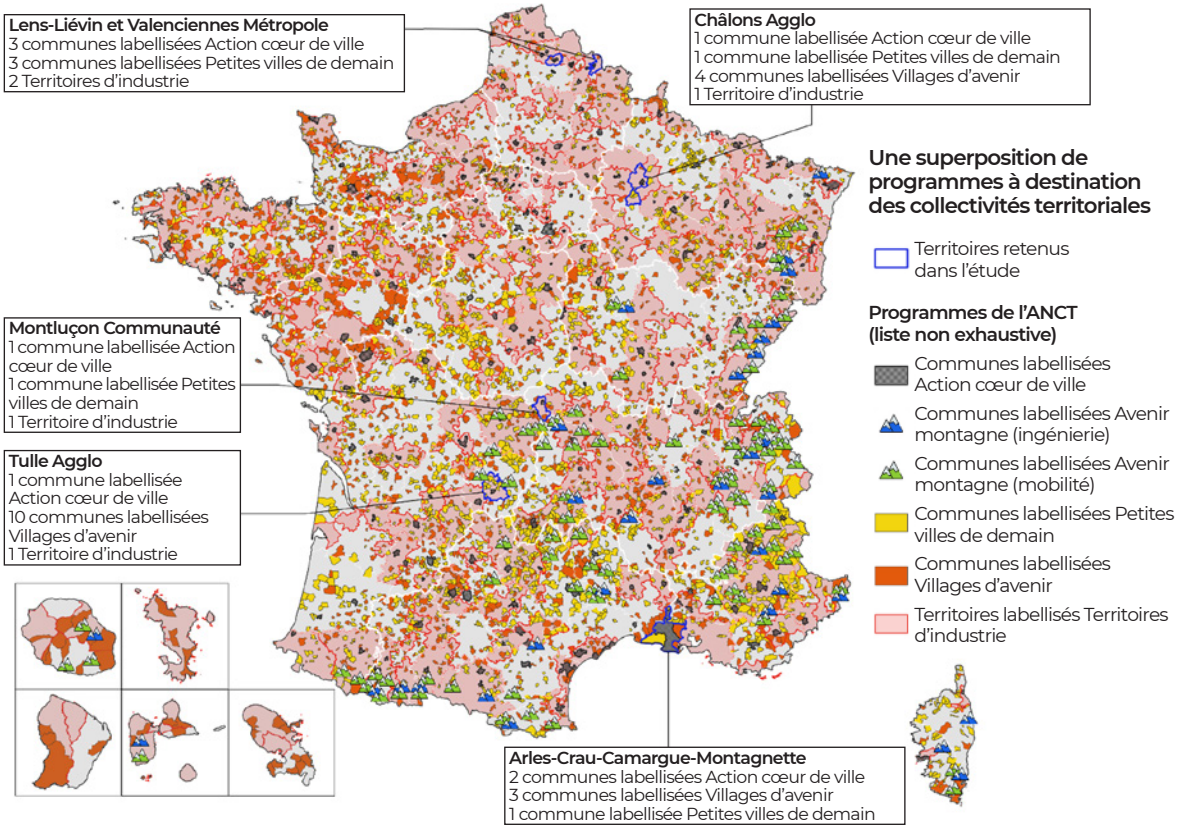
Les politiques nationales de cohésion territoriale ont permis, depuis plusieurs années, de replacer les villes petites et moyennes au centre de l'action publique. Action cœur de ville, Petites villes de demain (PVD), Territoires d'industrie (TI) ou, plus récemment, Villages d'avenir (VA) ont notamment apporté de l'ingénierie, structuré des partenariats entre l'État et les collectivités, et facilité l'émergence de stratégies territoriales là où les capacités administratives locales étaient parfois faibles. Ces acquis doivent être conservés.

50. Voir Communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette (ACCM), « Projet de territoire 2024 > 2030 », septembre 2024.
51. Voir le site du PETR du Pays d'Arles, pays-arles.org.

L'organisation de ces programmes présente néanmoins deux limites. La première limite tient à leur segmentation thématique par programmes nationaux. Chaque programme est construit à partir d'une catégorie de territoire ou d'un objet particulier : Action cœur de ville cible les villes moyennes et structure son intervention autour de cinq axes nationaux (habitat, développement économique et commercial, mobilité, espace urbain et services), Petites villes de demain vise les centralités de moins de 20 000 habitants, et Territoires d'industrie aborde les territoires à travers quatre enjeux industriels (foncier, compétences, innovation et transition énergétique).

Cette organisation n'implique pas que les programmes soient totalement uniformes : Action cœur de ville se présente comme une démarche « sur mesure » et Petites villes de demain repose en partie sur une logique ascendante. Elle conduit néanmoins les collectivités à entrer dans des cadres nationaux préconstitués, alors que la réalité territoriale ne se structure pas de la même façon, comme en témoignent les deux premières parties de cette étude. Dès 2022, un rapport du Sénat constatait ainsi que les cinq axes d'Action cœur de ville pouvaient conduire à un « formatage » des objectifs, que le contexte local n'était pas toujours suffisamment pris en compte et que des critères nationaux étaient appliqués à des logiques locales très différentes. Il appelait en conséquence à renforcer la différenciation [52].

Carte 14. Des programmes nombreux et fragmentés pour répondre aux différents besoins des collectivités territoriales en 2026



Source : HCSP, d'après l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

52. Voir Rémy Pointereau, Sonia de La Provôté, Serge Babary et Gilbert-Luc Devinaz, « Rapport d'information fait [...] par la mission conjointe de contrôle relative à la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs », Sénat, session 2021-2022, rapport n° 910, 29 septembre 2022.

Le fonctionnement par appels à projets renforce ce formatage. Un rapport récent sur l'aménagement du territoire, piloté par Dominique Faure, relève qu'il met les territoires en concurrence [53].

Les focus territoriaux précédents illustrent précisément ces difficultés. Les cinq ensembles territoriaux étudiés bénéficient déjà largement des programmes existants, tous ces territoires cumulant même plusieurs strates d'intervention. Le problème identifié n'est donc pas l'absence de dispositifs, mais leur capacité insuffisante à organiser les moyens disponibles autour de quelques problématiques territoriales spécifiques et clairement identifiées.

La seconde limite tient à la dispersion des moyens et des procédures. L'extension progressive des programmes a conduit à couvrir une part considérable du territoire : Action cœur de ville concerne aujourd'hui 244 communes, Petites villes de demain 1 646 communes, Territoires d'industrie 183 territoires regroupant 630 intercommunalités et Villages d'avenir plus de 3 000 communes.

Le nombre de bénéficiaires n'est évidemment pas en lui-même une preuve de saupoudrage. Mais cette extension devient problématique lorsque les programmes ne correspondent pas à des enveloppes financières pluriannuelles garanties. Le rapport du Sénat déjà cité relevait ainsi en 2022 que les financements associés à Action cœur de ville et Petites villes de demain restaient fragmentés, que les collectivités devaient répondre à de multiples appels à projets et qu'elles disposaient de peu de visibilité financière à moyen terme. Les retours de terrain corroborent ce constat : cette fragmentation rend possible le financement des études préalables, mais elle est parfois insuffisante pour assurer celui des mesures concrètes ou opérationnelles, empêchant ou ralentissant fortement leur réalisation et laissant un sentiment d'inachevé aux acteurs locaux [54]. De plus, en 2025, un autre rapport du Sénat, consacré à l'évaluation de Petites villes de demain, constatait encore que l'action non coordonnée des financeurs obligeait les porteurs de projets à présenter successivement les mêmes opérations selon des calendriers et des critères différents [55].

Un rapport de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd) conclut que cette situation crée un environnement administratif particulièrement complexe au détriment des petites collectivités – qui sont pourtant les premières à avoir besoin de ces projets. Pour ces dernières, « disposant de moyens humains et techniques limités, la navigation dans ce paysage peut devenir un exercice chronophage et incertain, mobilisant une énergie considérable au détriment de la conception et de la mise en œuvre opérationnelle des projets [56] ».

Cette dispersion des moyens et procédures est accentuée par le développement de contractualisations entre l'État et une myriade d'acteurs publics locaux (contrats de plan État-région [CPER], contrats pour la réussite de la transition écologique [CRTE], cofinancements, etc.). La Cour des comptes souligne à ce titre que « les bénéfices du travail partenarial sont amoindris par la multiplication de dispositifs contractuels de portée insuffisante [57] ».

Il apparaît donc nécessaire d'inverser la logique actuelle : ne plus partir d'un programme national pour rechercher les territoires auxquels l'appliquer, mais partir d'un territoire, identifier son problème de développement et constituer ensuite la combinaison unique d'outils permettant d'y répondre.

53. Voir Dominique Faure, « Aménagement du territoire et contractualisation entre l'État et les collectivités. Pour une mobilisation coordonnée », rapport à Madame la Ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation, janvier 2026.

54. Audition de Sylvain Broussard, directeur général adjoint de Valenciennes Métropole, et de Corinne Gildas, directrice Cohésion sociale de Valenciennes Métropole.

55. Voir Nicole Bonnefoy et Louis-Jean de Nicolaÿ, « Rapport d'information […] sur le programme "Petites villes de demain" », Sénat, session ordinaire de 2025-2026, rapport n° 40, 15 octobre 2025.

56. Laure Courselaud, Philippe Desfosses, Philippe Kahn, Hervé Parmentier et Thierry Serin, « Adaptation des territoires de montagne au changement climatique : état des lieux des actions et outils », Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd)-Conseil général de l'économie (CGE), avril 2026, p. 25.

57. Cour des comptes-Chambres régionales & territoriales des comptes, *Rapport public annuel 2026. Cohésion territoriale et attractivité des territoires*, p. 105.

2. Créer un programme unique fondé sur un contrat territorial intégré

La réforme proposée pourrait reposer sur un principe simple : un territoire, un diagnostic, un projet, un contrat. Action cœur de ville, Petites villes de demain, Territoires d'industrie et les autres programmes territorialisés cesseraient progressivement d'exister comme des politiques autonomes auxquelles les collectivités doivent candidater. Leurs instruments utiles seraient conservés et transformés en briques d'action mobilisables dans le cadre d'un programme national unique.

Il ne serait pas nécessaire de créer *ex nihilo* une nouvelle couche contractuelle. Les contrats pour la réussite de la transition écologique sont officiellement devenus le cadre de référence du dialogue entre l'État et les collectivités à l'échelle des bassins de vie et sont conçus sur la durée du mandat municipal. Ils pourraient servir de matrice au nouveau système, à condition de les transformer en véritables contrats intégrateurs disposant d'engagements financiers pluriannuels, construits sur la base d'un projet de territoire et dans le cadre d'un dialogue renforcé entre l'État et les collectivités, et non en simples documents recensant des projets et financements susceptibles d'être mobilisés.

Les CRTE n'ont pas joué ce rôle jusqu'ici pour des raisons identifiables. Signés dans des délais courts en 2021 et 2022, ils n'ont été dotés d'aucune enveloppe propre. Les dotations d'investissement de l'État (dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation de soutien à l'investissement local) et les programmes des opérateurs ont continué de suivre leurs circuits. Beaucoup de contrats se sont limités à un inventaire de projets. Les transformer en contrats intégrateurs suppose d'y rattacher les crédits (les programmes thématiques précités DETR, DSIL, différents appels à projets portés par l'État, etc.) et de donner au préfet la capacité d'engager les opérateurs, sans quoi la réforme reproduirait l'empilement qu'elle vise à réduire.

La réforme ne serait donc pas une création supplémentaire mais bien une absorption progressive des politiques verticales par une contractualisation territoriale unique. Dans ce cadre, l'échelle territoriale appropriée semble être l'intercommunalité, qui permet d'organiser l'action publique à l'échelle des bassins de vie, ou un groupement d'intercommunalités en fonction des contextes territoriaux, comme c'est le cas pour certains CRTE.

Cette fusion devrait être fonctionnelle plutôt qu'institutionnelle. Il n'est pas souhaitable de fusionner juridiquement l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), l'Agence nationale de l'habitat (Anah), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), la Banque des territoires ou les différents mécanismes fiscaux. En revanche, du point de vue de chaque collectivité territoriale, ces dispositifs devraient apparaître comme une seule offre publique : un interlocuteur principal, un diagnostic, un comité des financeurs, un contrat et une programmation financière.

Le principe deviendrait ainsi : un programme national unique, plusieurs familles d'intervention, des outils spécialisés et une combinaison différente pour chaque territoire.

> *« Les cinq ensembles territoriaux étudiés bénéficient de plusieurs programmes, souvent superposés. Le problème n'est pas le manque de dispositifs, mais leur difficulté à mobiliser les moyens disponibles autour des besoins propres à chaque territoire. »*

3. Organiser les briques d'action autour des quatre moteurs de l'économie territoriale

Pour structurer cette offre, la théorie de la base économique revisitée fournit une grille d'analyse particulièrement pertinente [58]. Elle conduit à ne plus appréhender le développement d'un territoire uniquement à travers les emplois qu'il produit, mais également à travers les flux de revenus qu'il parvient à capter depuis l'extérieur. Quatre bases sont distinguées :

- une base productive privée, issue des biens et services produits localement et vendus à l'extérieur ;
- une base résidentielle, composée notamment des retraites, dépenses touristiques et revenus des actifs résidant sur le territoire tout en travaillant ailleurs ;
- une base publique, constituée des traitements des fonctionnaires ;

Cette grille pourrait devenir non pas une doctrine économique rigide, mais l'architecture commune du diagnostic territorial et de la boîte à outils de l'État (*voir tableau 4*).

Tableau 4. Grille de diagnostic territorial et exemples de briques mobilisables

Dimension	Question posée au territoire	Exemples de briques mobilisables
Base productive	Le territoire produit-il suffisamment de revenus et d'emplois tournés vers l'extérieur ?	Foncier industriel et friches, Territoires d'industrie, formation, innovation, implantation et transmission d'entreprises, logistique, décarbonation industrielle.
Base résidentielle et présentielle	Le territoire parvient-il à attirer ou retenir habitants, actifs, retraités, étudiants et visiteurs et à transformer leur présence en activité locale ? Parvient-il à offrir aux habitants des conditions de vie dignes et un cadre de vie agréable ?	Habitat, Action cœur de ville, commerce, tourisme, enseignement supérieur, mobilités, culture, espaces publics, reconversion de bureaux et logements.
Base publique	Les fonctions publiques contribuent-elles à la centralité et à l'habitabilité du territoire ? Sont-elles menacées ou mal réparties ?	France services, santé, éducation, administrations, mutualisation de services, services mobiles, immobilier public.
Base sociale	Les mécanismes de redistribution permettent-ils réellement de maintenir la cohésion et de remettre les habitants en capacité d'agir ?	Politique de la ville, Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), accès aux droits, insertion, santé, garde d'enfants, mobilité inclusive, accompagnement des jeunes.
Transition écologique	Le modèle territorial est-il soutenable et résilient à moyen terme ?	Rénovation énergétique, adaptation climatique, eau, renaturation, recyclage foncier, risques, mobilité décarbonée, énergie locale.

Note : la grille se lit ligne par ligne. Pour chacune des cinq dimensions, la question de la colonne centrale aide à situer le territoire et la colonne de droite cite des exemples de dispositifs ou de leviers déjà disponibles. Cette liste est indicative.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

58. Voir Magali Talandier et Laurent Davezies, *Repenser le développement territorial ? Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés*, Paris, Plan Urbanisme Construction Architecture (Puca), coll. « Recherche », n° 198, 2009, notamment p. 67 *et sqq.*

Une précision conceptuelle s'impose : l'objectif d'une politique territoriale ne peut évidemment pas être d'« augmenter la base sociale » en attirant davantage de bénéficiaires de prestations, ni d'accroître partout l'emploi public. Les bases publique et sociale doivent plutôt servir à identifier les fonctions de stabilisation et de redistribution dont dépend le territoire, ainsi que les vulnérabilités qui résulteraient de leur affaiblissement.

De même, les enjeux liés à la transition écologique ne constituent pas une cinquième base économique, mais ils doivent être intégrés dans le diagnostic comme une condition transversale de soutenabilité. Aucune stratégie productive, résidentielle, publique ou sociale ne devrait être contractualisée sans examen de son incidence sur le climat, le foncier, la biodiversité, l'énergie et plus généralement sur les ressources du territoire.

Les focus territoriaux font apparaître une partie des briques qui manquent à la boîte à outils nationale. Par exemple, concernant les villes en décroissance, aucun dispositif ne finance aujourd'hui la déconstruction sans reconstruction ni la renaturation des emprises libérées. Montluçon montre pourtant qu'elles peuvent améliorer le cadre de vie. Les règles de l'Anah, de l'Anru et du recyclage foncier, conçues pour produire ou réhabiliter, devraient admettre cet usage. Le cas de Montluçon témoigne, plus généralement, d'outils et de dispositifs publics encore largement pensés pour un contexte de croissance démographique, qui n'est pourtant plus d'actualité dans un nombre croissant de territoires et de villes moyennes.

Par ailleurs, les cas de Lens-Liévin et de Châlons-en-Champagne montrent que l'image et le récit du territoire, dimension culturelle, voire idéelle, constituent un investissement à part entière, ignoré par les programmes nationaux. Cette dimension relève de la base résidentielle au même titre que l'habitat ou le commerce. Tulle révèle en outre la nécessité pour les villes moyennes de disposer d'outils favorisant la transversalité et le décloisonnement (mutualisation des espaces et services, décompartimentation entre les services du quotidien, réversibilité et changement d'usage des bâtiments, etc.) permettant d'organiser de véritables pôles de centralité accessibles dans un contexte de vieillissement de la population. Enfin, l'adaptation au changement climatique et la réponse aux crises environnementales ne se réduisent ni aux ouvrages de protection ni à la rénovation énergétique des bâtiments, comme nous l'avons vu dans le cas d'Arles.

4. Établir un diagnostic commun aboutissant à une problématique territoriale prioritaire

L'entrée dans le programme commencerait par un diagnostic commun, réalisé conjointement par le territoire et l'État. L'ANCT et l'Insee pourraient fournir automatiquement un socle national d'indicateurs, identique dans sa méthode mais non dans son interprétation : démographie, migrations, vieillissement, emploi, revenus, pauvreté, structure productive, emploi public, logement, vacance des logements, mobilité, accès aux services, consommation foncière, dépendance aux énergies non renouvelables, consommation d'eau, exposition climatique, etc.

Ce socle quantitatif serait complété par un diagnostic qualitatif territorialisé associant État, collectivités, acteurs économiques, services publics, associations et habitants. Cette analyse ascendante serait incontournable : elle déterminerait la qualité du diagnostic, ferait ressortir les attentes réelles du territoire et conditionnerait la pertinence pratique et l'acceptabilité du futur cadre. Chaque territoire aurait donc intérêt, en amont des discussions avec l'État, à organiser un cycle de concertation avec l'ensemble des acteurs territoriaux compétents, et avec les citoyens, afin de s'accorder sur un diagnostic et sur une trajectoire à suivre, et ce quels que soient les moyens jugés appropriés (réunions d'information, ateliers, débats, référendum local, etc.). Ces trajectoires seraient ensuite discutées et entérinées dans le cadre d'un dialogue renforcé entre l'État et les collectivités locales. L'idée sous-jacente est bien ici non plus de déterminer des critères de financement par le haut (la logique d'appel à projets), mais de définir un projet de territoire comme point de départ des financements et de l'accompagnement de l'État à destination des collectivités territoriales.

Un tel diagnostic suppose une capacité d'ingénierie dont beaucoup d'intercommunalités concernées ne disposent pas. Les villes moyennes les plus vulnérables sont souvent celles dont les services sont les plus réduits. L'appui des chefs de projet financés par les programmes actuels, des agences d'urbanisme et des agences techniques départementales devrait être garanti dès l'entrée dans le programme. Le risque est sinon que la logique de projet avantage les territoires déjà outillés et reproduise l'inégalité qu'elle entend corriger. Le dialogue renforcé entre l'État et les collectivités locales est à ce titre primordial : les services territoriaux de l'État seraient chargés d'accompagner et d'outiller les collectivités territoriales dans la construction du projet de territoire, surtout pour les moins dotées en ingénierie propre. Cela serait également une manière d'assurer la cohérence entre les projets territoriaux et les orientations nationales (planification écologique, stratégie nationale d'aménagement du territoire [59], etc.), sur le modèle notamment des COP régionales [60].

L'objectif de la discussion entre État et collectivités ne serait surtout pas de produire un nouveau rapport de plusieurs centaines de pages. Le diagnostic devrait déboucher sur trois éléments simples :

- une problématique propre au territoire et jugée prioritaire, formulée sous forme de problème à résoudre ;
- une vision territoriale à 10 ans et à 25 ans, indiquant non pas nécessairement comment le territoire veut croître, mais ce qu'il souhaite et peut devenir au regard de ses spécificités ;
- trois à cinq résultats mesurables, adaptés au problème identifié.

La collectivité pourrait décider que sa priorité n'est pas l'habitat, l'industrie ou la mobilité, mais, par exemple, retenir davantage de jeunes ménages, réduire la vacance structurelle dans une ville en décroissance, connecter les habitants des quartiers pauvres aux nouveaux emplois industriels ou encore garantir l'accès aux services essentiels dans un territoire vieillissant et peu dense. Cette étape est fondamentale : le programme financerait une transformation territoriale et un projet partagé de territoire, et non l'utilisation d'une liste d'outils.

Les outils seraient ensuite sélectionnés en fonction de leur contribution à ces objectifs. Certaines briques pourraient être fortement mobilisées, d'autres totalement écartées. De façon caricaturale, disons qu'un territoire de propriétaires et vieillissant n'aurait aucune obligation de développer une politique classique de production de logements s'il avait surtout besoin d'adapter le parc existant. Inversement, un territoire où l'emploi est abondant mais où les actifs ne résident pas localement pourrait concentrer son

> *« Chaque territoire présenterait son projet une seule fois, devant tous ceux qui peuvent le financer. Réunis autour de la même table, l'État, la région, le département et les agences publiques l'examineraient ensemble et bâtiraient avec les élus un plan de financement commu. »*

59. Voir notamment Émilie Zapalski, « Françoise Gatel lance les travaux pour construire la stratégie nationale d'aménagement du territoire », banquedesterritoires.fr, 11 juin 2026.

60. Voir ministères de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Transports, de la Ville et du Logement, « Les COP régionales : se rassembler pour atteindre les objectifs nationaux de transition écologique », ecologie.gouv.fr, 7 mai 2025.

action sur le logement, les aménités, l'enseignement supérieur ou l'emploi du conjoint plutôt que de subventionner de nouvelles zones économiques.

Cette approche permet de faire du sur-mesure, et non plus d'appliquer un outil national simplement parce que le territoire appartient à une catégorie administrative. Elle permet aussi de sortir de la logique de candidature et d'appels à projets, qui peut créer des effets d'aubaine : participer à un programme non parce qu'il est le plus pertinent pour le territoire, mais parce qu'il est le seul disponible pour capter une aide et un accompagnement publics.

5. Remplacer les appels à projets par une conférence territoriale des financeurs et une enveloppe pluriannuelle

La différenciation des politiques n'aura toutefois que peu d'effets si les modalités d'organisation et de financement restent inchangées. Chaque diagnostic territorial et chaque contrat pourraient donc être négociés par une conférence territoriale unique, sous la responsabilité du préfet ou du sous-préfet et de l'intercommunalité ou du groupement de collectivités concerné. Elle réunirait les services de l'État, l'ANCT, les opérateurs nationaux compétents, la région, le département et, selon les besoins, les établissements publics fonciers, autorités de transport et/ou agences sanitaires. Cette conférence serait réunie dès la construction du diagnostic territorial.

Une gouvernance équilibrée entre l'État, via le préfet ou le sous-préfet, et les élus locaux, via notamment le président ou la présidente de l'intercommunalité ou du groupement de collectivités concerné, pourrait être imaginée et formalisée. Des équipes dédiées, dans les préfectures et sous-préfectures, mais aussi dans les collectivités locales, pourraient alors organiser le bon fonctionnement de cette conférence et son suivi dans le temps. Loin d'ajouter une couche supplémentaire de gouvernance locale, la création de cette conférence territoriale viserait à supprimer plusieurs comités existants [61].

Une conférence des financeurs serait associée à cette conférence territoriale et aurait lieu au moment de la contractualisation. Les élus du territoire ne présenteraient plus séparément le même projet à l'Anah, à la Banque des territoires, au préfet ou à la région : l'ensemble des financeurs examinerait en une seule fois le projet territorial et construirait collectivement son plan de financement. Cette idée rejoint directement la recommandation formulée par le Sénat en 2025 à l'issue de son évaluation de Petites villes de demain.

Surtout, le contrat devrait comporter une enveloppe financière pluriannuelle, couvrant idéalement la durée du mandat municipal. La collectivité saurait ainsi dès l'origine quels moyens l'État et ses opérateurs sont susceptibles de consacrer à la transformation définie conjointement, gagnant la visibilité nécessaire pour mettre en œuvre des politiques territoriales sur le long terme.

6. Évaluer les contrats sur des résultats plutôt que sur des moyens

Les programmes territoriaux sont encore trop souvent évalués à partir des moyens engagés : nombre de logements rénovés, kilomètres de pistes réalisés, opérations financées, hectares de friches traités, entreprises accompagnées. Ces données sont nécessaires mais ne disent pas si la trajectoire territoriale a changé. Chaque contrat devrait donc disposer de trois à cinq indicateurs de résultats directement issus du diagnostic initial. Ils seraient différents d'un territoire à l'autre.

Une évaluation à mi-parcours servirait à réorienter les moyens vers ce qui produit des résultats. Elle donnerait aussi à l'État une connaissance comparée des trajectoires territoriales que l'empilement actuel des programmes ne permet pas de constituer.

61. Exemples de comités qui pourraient être intégrés à une vision plus globale : commission DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux), collège départemental consultatif pour le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics, commission départementale de coopération intercommunale, conférence territoriale de l'action publique, comité stratégique de cohésion du territoire…

Conclusion
Une méthode à mettre en débat

La vulnérabilité des villes moyennes n'est pas une fatalité. Tout d'abord, l'étude confirme des situations plurielles, puisqu'une partie de ces territoires présentent aujourd'hui des trajectoires et situations favorables, tandis que d'autres décrochent. Les villes moyennes les plus fragiles se situent dans un croissant nord-est et au centre de la France. Dans ces aires d'attraction de villes moyennes, niveau et trajectoire défavorables se renforcent mutuellement et les écarts avec les autres villes tendent à se creuser.

Par ailleurs, lorsque la fragilité est avérée, elle apparaît multidimensionnelle, tant dans ses évolutions (certaines villes moyennes connaissent des trajectoires positives quand d'autres voient s'aggraver leurs difficultés) que dans ses composantes (sociales, économiques, démographiques, environnementales, etc.). La vulnérabilité cumulée des villes industrielles, la vulnérabilité sociale et démographique des territoires vieillissants, ou bien encore la vulnérabilité environnementale de certaines villes moyennes appellent des réponses différentes.

Pour y faire face, les villes moyennes disposent d'outils nombreux, mais pas toujours adaptés à leurs problématiques spécifiques. En particulier, les programmes nationaux de cohésion territoriale et les cadres contractuels entre l'État et les territoires participent d'une segmentation thématique par programmes nationaux, d'une dispersion des moyens, d'une complexité profonde et d'une logique descendante qui ne permettent pas de répondre efficacement à la diversité des problématiques territoriales.

Les cinq focus territoriaux établis dans le cadre de ce travail illustrent pourtant la diversité des trajectoires et problématiques des villes moyennes, et la manière dont cette diversité rend nécessaires des réponses territoriales distinctes, fondées sur des diagnostics territoriaux approfondis des difficultés rencontrées mais aussi des atouts des territoires.

Face à ce constat, cette étude propose une nouvelle méthode partenariale, construite sur un diagnostic partagé, un contrat unique et une programmation financière pluriannuelle, dont les briques seraient organisées selon les quatre moteurs de l'économie territoriale. Cette nouvelle organisation partenariale présenterait les avantages de simplifier, avec le regroupement de nombre de dispositifs et des comitologies qui en découlent, au sein d'un mécanisme robuste associant l'État, les collectivités et l'ensemble des parties prenantes d'un territoire ; de différencier, avec le financement et l'accompagnement de projets territoriaux adaptés ; de donner de la visibilité aux acteurs territoriaux grâce à des enveloppes pluriannuelles ; et enfin de sortir d'une politique d'aménagement du territoire parfois trop sectorielle.

Loin d'être un modèle clés en main, cette proposition vise à ouvrir le débat sur une autre manière de faire, avec l'État, les collectivités et leurs partenaires. Plusieurs éléments mériteraient encore d'être réglés dans ce cadre, notamment l'ingénierie des petites collectivités, l'enveloppe pluriannuelle face au budget annuel, les indicateurs qui manquent pour évaluer, ou la place des régions et des départements.

Enfin, si cette étude porte spécifiquement sur les villes moyennes, ses enseignements dépassent leur seul périmètre. D'une part, la méthode proposée pourrait être étendue à l'ensemble des territoires, en dépassant les approches fondées sur leur taille démographique, qui peinent parfois à rendre compte de la diversité des situations locales. Les contrats pour la réussite de la transition écologique, qui couvrent la quasi-totalité du territoire à l'échelle intercommunale ou pluri-intercommunale, pourraient servir de cadre à cette nouvelle approche. D'autre part, l'étude montre que les vulnérabilités territoriales se concentrent dans un vaste croissant nord-est et résultent de dynamiques macrorégionales qui dépassent le périmètre des villes moyennes comme les capacités d'action des collectivités locales. Si la réforme proposée peut améliorer l'efficacité de l'action publique locale, elle ne saurait suffire à elle seule. Elle doit s'accompagner de politiques nationales volontaristes pour répondre aux fractures territoriales mises en évidence.

Annexe 1

Tableau des variables utilisées pour l'analyse quantitative

Dimension	Type	Variable	Source
Vulnérabilité économique	Niveau	Nombre d'emplois par habitant (ou indice de concentration de l'emploi)	Insee – Flores 2024, Recensement de la population
		Taux de création d'établissements	Insee – Sirene / Flores 2024
		Taux de chômage	Insee – Recensement de la population 2022
	Trajectoire	Évolution de l'emploi salarié total (2018-2024)	Insee – Flores
		Évolution de l'emploi salarié par secteur (agriculture, industrie, construction, commerce-services)	Insee – Flores
		Évolution des créations d'établissements (2018-2024)	Insee – Sirene / Flores
	Profil territorial	Structure sectorielle de l'emploi	Insee – Flores
		Part des établissements industriels de moins de 50 salariés	Insee – SDE
Vulnérabilité démographique et sociale	Niveau	Indice de vieillissement	Insee – Recensement 2022
		Taux de pauvreté	FilosoFi 2023
	Trajectoire	Évolution de la population (2016-2022)	Insee – Recensement
		Solde migratoire apparent	Insee – Recensement
		Solde naturel	Insee – Recensement
		Évolution de l'indice de vieillissement	Insee – Recensement
	Profil territorial	Revenu médian	FilosoFi 2023
		Structure socioprofessionnelle des habitants	Insee – Recensement
Vulnérabilité résidentielle et urbaine	Niveau	Tension du marché immobilier (4 classes)	Cerema – ANCT
		Part des logements vacants	Insee – Recensement
		Part des ménages en précarité énergétique	Géodip (ONPE-RARE), Insee RP
	Trajectoire	Indice de construction neuve (2020-2024)	Sit@del2
		Évolution des établissements de commerce et de restauration (2018-2024)	Insee – Sirene / Flores
	Profil territorial	Part des logements sociaux (HLM)	Insee – Recensement
Vulnérabilité environnementale	Niveau	Artificialisation (2009-2024)	Cerema – Fichiers fonciers
		Émissions de GES industrielles rapportées à l'emploi industriel	Citepa – Inventaire territorialisé des émissions de GES + Flores
		Émissions de GES agricoles rapportées à la SAU	Citepa + Agreste (SAU)
		Émissions de GES résidentielles par habitant	Citepa + Insee RP
		Émissions de GES tertiaires rapportées à l'emploi tertiaire	Citepa + Flores
		Émissions de GES liées aux transports par habitant	Citepa + Insee RP
		Émissions de GES liées aux déchets par habitant	Citepa + Insee RP

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

Variables

Vingt-neuf variables ont été mobilisées : 15 de niveau, 9 de trajectoire et 5 de profil territorial. Toutes sont calculées à l'échelle de l'AAV par agrégation des données communales.

- Variables de niveau : elles décrivent la situation actuelle, au dernier millésime disponible (2022 à 2024 selon les sources).
- Variables de trajectoire : elles décrivent les évolutions récentes, principalement sur la période 2018-2024, dans le prolongement des travaux de France Stratégie (2010-2019).
- Variables de profil : elles décrivent les structures économiques et sociales et n'entrent pas dans les indices de vulnérabilité.

Construction des indices de vulnérabilité

Tous les indices sont exprimés en rangs de 1 à 190, le rang 190 désignant l'AAV la plus vulnérable. Ils mesurent donc une vulnérabilité relative, propre à l'ensemble des villes moyennes, et non un écart à un seuil absolu.

Chaque indice est obtenu en calculant le rang de la moyenne des rangs sur les variables qui le composent, chacune étant orientée de sorte qu'un rang élevé corresponde à une vulnérabilité plus forte.

Le passage en rangs présente trois avantages : il rend comparables des variables d'unités et d'ordres de grandeur très différents (taux, soldes, indices, émissions rapportées) ; il limite l'influence des valeurs extrêmes ; il produit un résultat directement lisible pour hiérarchiser les situations.

Typologie des vulnérabilités

La typologie classe les 190 AAV en cinq configurations, à partir des indices de niveau et de trajectoire des quatre dimensions. Elle dépasse la lecture par indice unique en distinguant l'origine des fragilités. Au total, 113 AAV (près de 60 %) relèvent d'une classe de vulnérabilité.

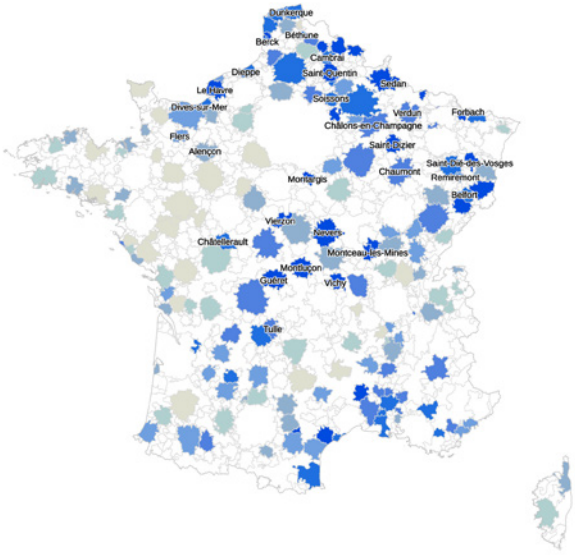
La méthode s'appuie sur une analyse en composantes principales (ACP), suivie d'une classification ascendante hiérarchique (CAH) réalisée sur les trois premières composantes.

Typologie des profils et croisement

Une seconde typologie, fondée sur les seules variables de profil, distingue trois profils socio-économiques. Elle est indépendante de la première, ce qui permet de les croiser sans circularité. La même méthode que précédemment a été appliquée (ACP, CAH).

Annexe 2

Indice de vulnérabilité en 2024



Indice de vulnérabilité
190 : AAV ville moyenne
la plus vulnérable

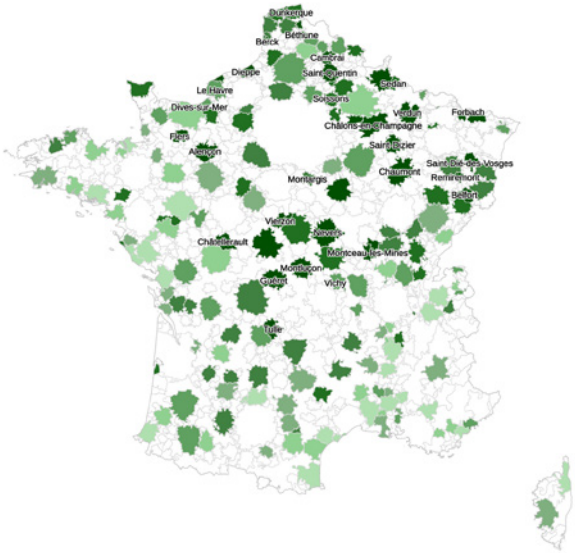
- 162 à 190
- 135 à 162
- 108 à 135
- 82 à 108
- 54 à 82
- 27 à 54
- 1 à 27
- Autres AAV

Source : calculs et réalisation par Magali Talandier, d'après Insee, Caf, Géodip, Cerema, Sit@del2, Citepa, Agreste.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

Annexe 3

Indice de trajectoire des vulnérabilités entre 2018 et 2024



Indice de vulnérabilité des trajectoires
190 : AAV ville moyenne
la plus vulnérable

- 160 à 190
- 130 à 160
- 101 à 130
- 74 à 101
- 50 à 74
- 25 à 50
- 1 à 25
- Autres AAV

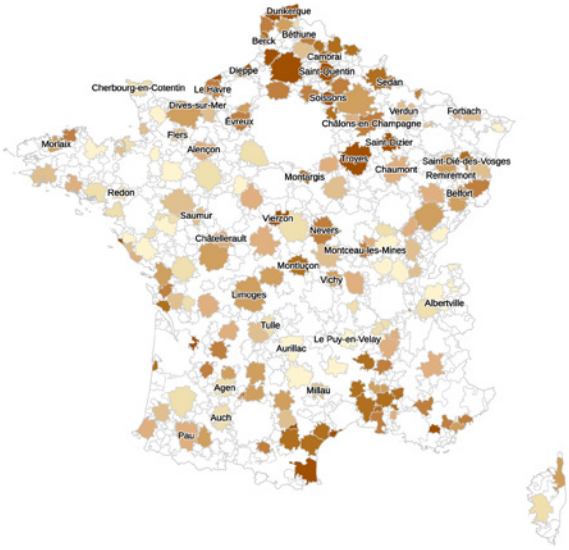
Source : calculs et réalisation par Magali Talandier, d'après Insee, Caf, Géodip, Cerema, Sit@del2, Citepa, Agreste.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

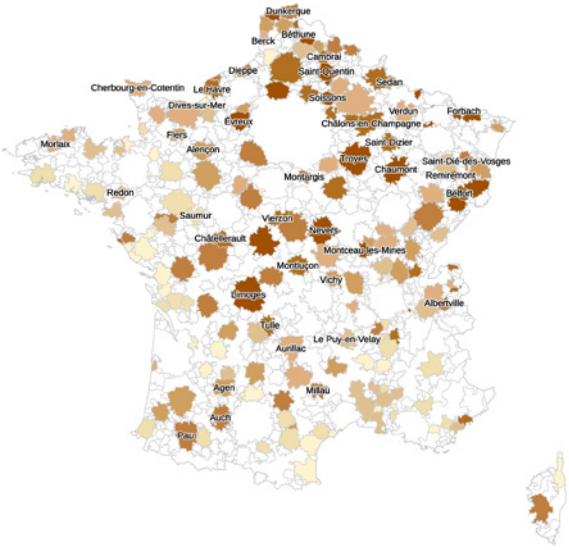
Annexe 4

Vulnérabilité économique entre 2018 et 2024

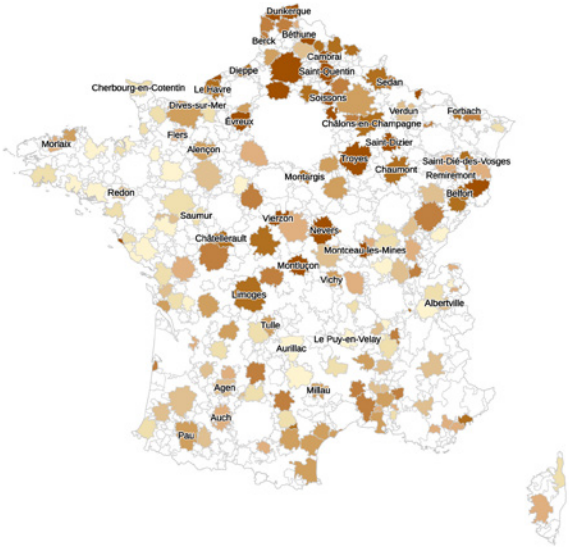
Vulnérabilité actuelle



Trajectoire



Cumulée



Indice de vulnérabilité
190 : AAV ville moyenne la plus vulnérable

- 167 à 190
- 143 à 167
- 119 à 143
- 95 à 119
- 73 à 95
- 51 à 73
- 26 à 51
- 1 à 26

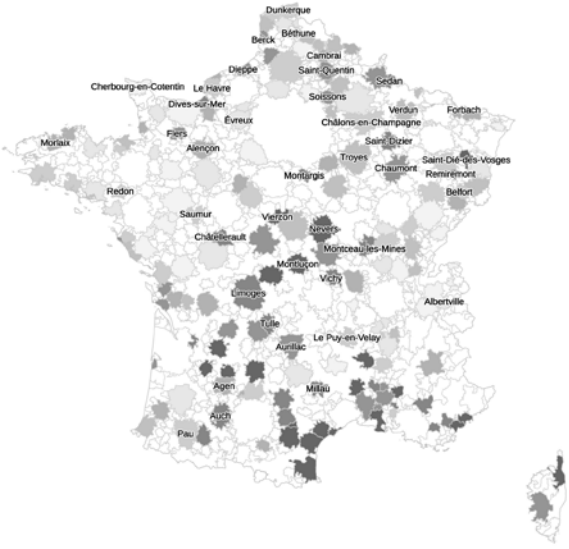
Source : calculs et réalisation par Magali Talandier, d'après Insee, Caf, Géodip, Cerema, Sit@del2, Citepa, Agreste.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

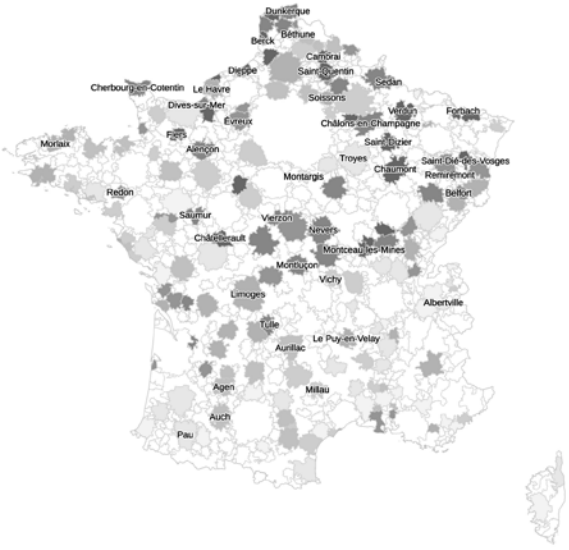
Annexe 5

Vulnérabilité sociodémographique entre 2018 et 2024

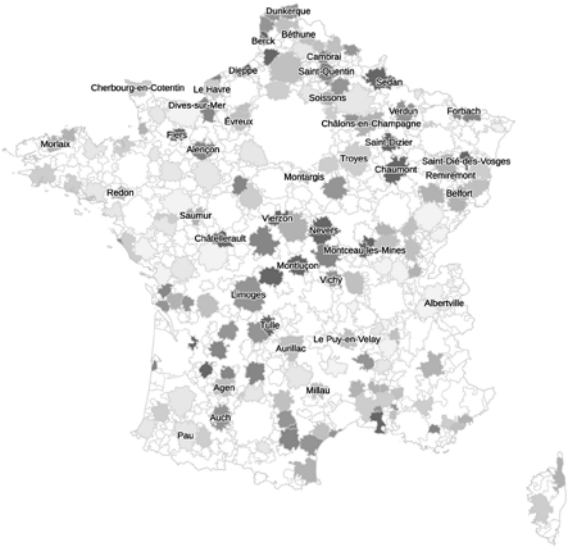
Vulnérabilité actuelle



Trajectoire



Cumulée



Indice de vulnérabilité
190 : AAV ville moyenne la plus vulnérable

- 168 à 190
- 145 à 168
- 122 à 145
- 98 à 122
- 72 à 98
- 47 à 72
- 24 à 47
- 1 à 24

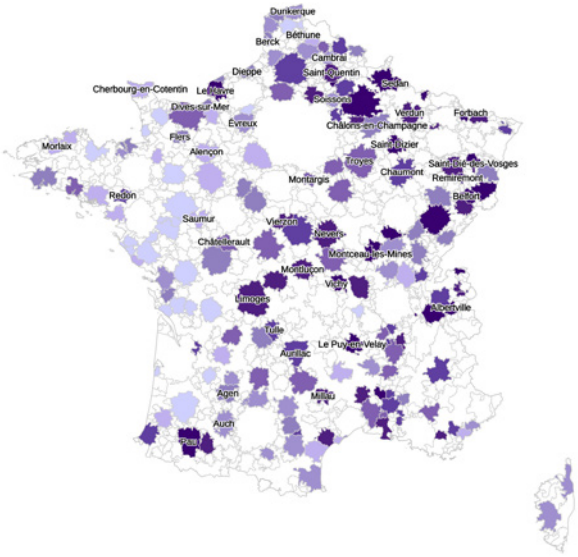
Source : calculs et réalisation par Magali Talandier, d'après Insee, Caf, Géodip, Cerema, Sit@del2, Citepa, Agreste.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

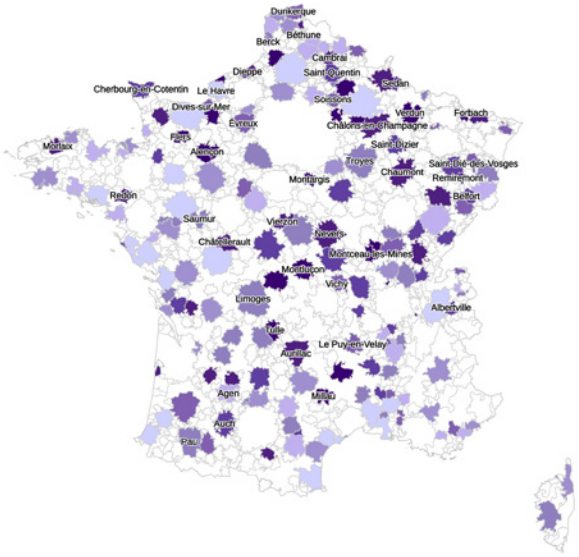
Annexe 6

Vulnérabilité résidentielle et urbaine entre 2018 et 2024

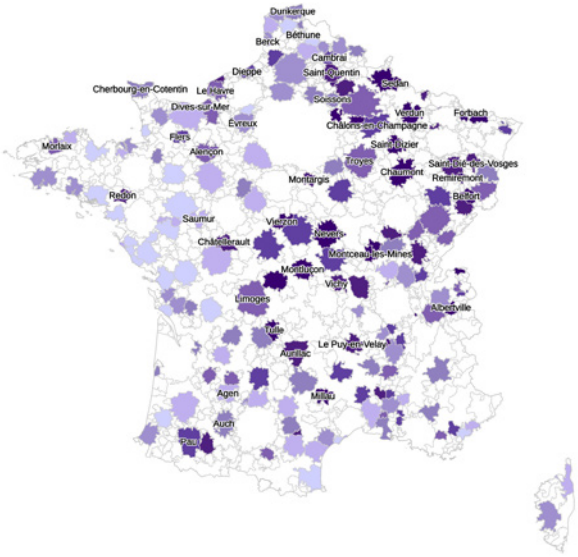
Vulnérabilité actuelle



Trajectoire



Cumulée



Indice de vulnérabilité
190 : AAV ville moyenne la plus vulnérable

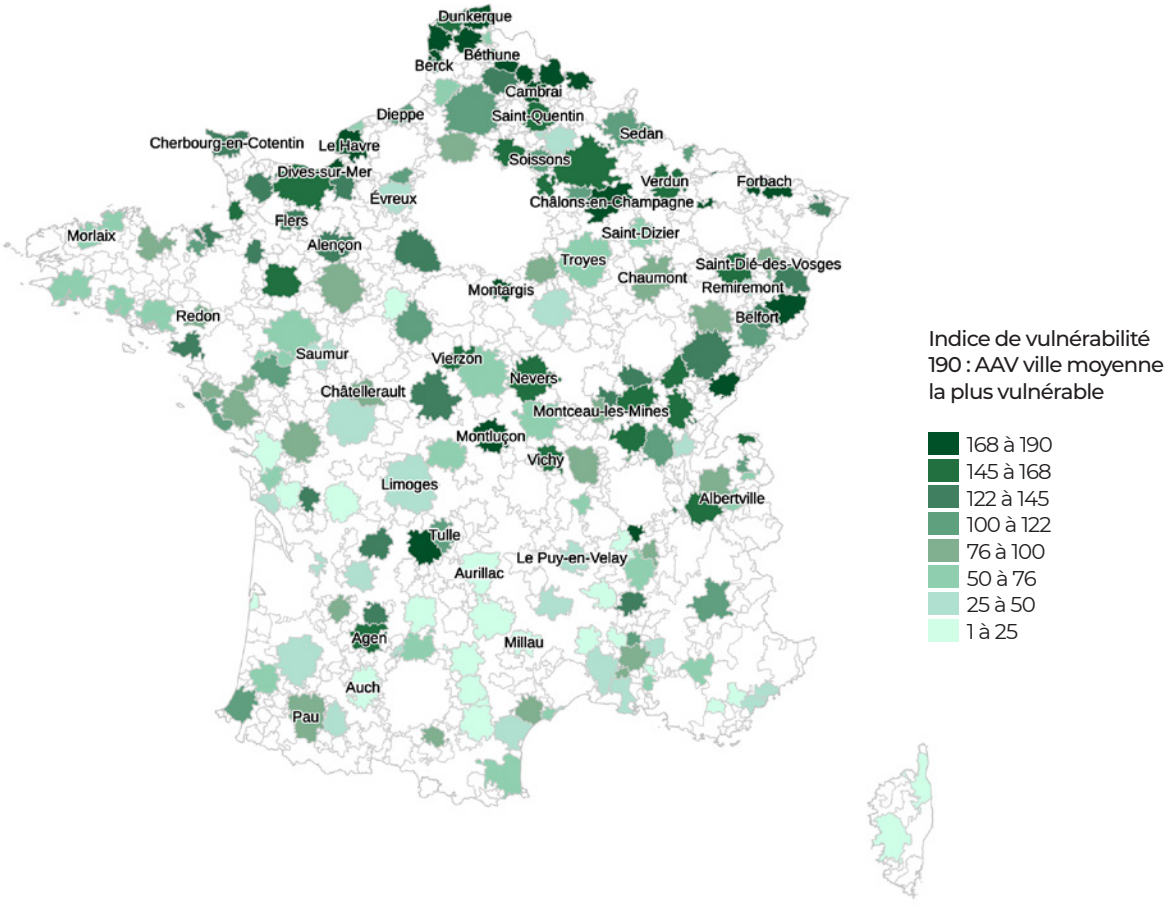
- 167 à 190
- 144 à 167
- 121 à 144
- 97 à 121
- 74 à 97
- 49 à 74
- 24 à 49
- 1 à 24

Source : calculs et réalisation par Magali Talandier, d'après Insee, Caf, Géodip, Cerema, Sit@del2, Citepa, Agreste.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

Annexe 7

Vulnérabilité environnementale entre 2018 et 2024



Note : vulnérabilité actuelle. Les variables de trajectoire n'ont pas été étudiées, en raison d'un manque de données homogènes sur la période observée et à l'échelle étudiée.

Source : calculs et réalisation par Magali Talandier, d'après Insee, Caf, Géodip, Cerema, Sit@del2, Citepa, Agreste.

© Institut Terram-Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan – novembre 2026

Bibliographie

AGENCE NATIONALE DE CONTRÔLE DU LOGEMENT SOCIAL (ANCOLS), « OPH de Montluçon – Montluçon Habitat. Exercices 2019-2023. Rapport de contrôle définitif », n° 2025-018, novembre 2025.

BARLA (Jean-Christophe), « Camargue : le Symadrem esquisse les risques d'érosion et de submersion marine jusqu'en 2124 », mesinfos.fr, 12 juin 2026.

BONNEFOY (Nicole) et NICOLAŸ (Louis-Jean de), « Rapport d'information […] sur le programme "Petites villes de demain" », Sénat, session ordinaire de 2025-2026, rapport n° 40, 15 octobre 2025.

BOUVART (Coline), FROCRAIN (Philippe), RAIS ASSA (Claire) et GOMEL (Cyril), « La revanche des villes moyennes, vraiment ? », *La Note d'analyse*, n° 106, janvier 2022.

BPIFRANCE, « France 2030. Rebond industriel » (rebond-industriel.bpifrance.fr).

CINOTTI (Bruno), DEPRESLE (Bruno) et PATIER (Christophe), « L'adaptation de la Camargue au changement climatique. Améliorer la gouvernance pour prendre en charge les dérèglements », Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd)-Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), mai 2023.

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION ARLES-CRAU-CAMARGUE-MONTAGNETTE (ACCM), « Projet de territoire 2024 > 2030 », septembre 2024.

COUR DES COMPTES-CHAMBRES RÉGIONALES & TERRITORIALES DES COMPTES, *Rapport public annuel 2026. Cohésion territoriale et attractivité des territoires*, mars 2026.

COURSELAUD (Laure), DESFOSSES (Philippe), KAHN (Philippe), PARMENTIER (Hervé) et SERIN (Thierry), « Adaptation des territoires de montagne au changement climatique : état des lieux des actions et outils », Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd)-Conseil général de l'économie (CGE), avril 2026.

FAURE (Dominique), « Aménagement du territoire et contractualisation entre l'État et les collectivités. Pour une mobilisation coordonnée », rapport à Madame la Ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation, janvier 2026.

INSEE, « Comparateur de territoires – Commune de Montluçon (03185) », 27 août 2026.

—, « Comparateur de territoires – Intercommunalité-Métropole de Tulle Agglo (241927201) », 27 août 2026.

—, « Comparateur de territoires – Intercommunalité-Métropole d'Arles-Crau-Camargue-Montagnette (241300417) », 27 août 2026.

—, « Dossier complet. Intercommunalité-Métropole de Châlons-en-Champagne (200066876) », 27 août 2026.

—, « Dossier complet. Intercommunalité-Métropole de Tulle Agglo (241927201) », 27 août 2026.

—, « Populations de référence 2023. Commune de Montluçon (03185) », 29 décembre 2025.

JAXEL-TRUER (Pierre), « À Châlons-en-Champagne, après le départ de l'armée et le redécoupage régional, tout un avenir est à réécrire », lemonde.fr, 11 février 2019.

MALLET (Thibaut), « Diagnostic préalable à l'élaboration d'une stratégie de gestion du trait de côte et de protection contre la submersion marine dans le grand delta du Rhône », symposium du 26 janvier 2023, Comité français des barrages et réservoirs (CFBR)-Symadrem, 2023.

MÉTÉO-FRANCE, « Quel climat futur en Provence-Alpes-Côte d'Azur ? », meteofrance.com, 13 mai 2026.

MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DES TRANSPORTS, DE LA VILLE ET DU LOGEMENT, « Les COP régionales : se rassembler pour atteindre les objectifs nationaux de transition écologique », ecologie.gouv.fr, 7 mai 2025.

MONTLUÇON COMMUNAUTÉ (MONCO), *Rapport d'activité 2022*, mai 2023.

—, « Monco 2050. Projet de territoire. Voir l'avenir autrement », novembre 2023.

POINTEREAU (Rémy), LA PROVÔTÉ (Sonia de), BABARY (Serge) et DEVINAZ (Gilbert-Luc), « Rapport d'information fait [...] par la mission conjointe de contrôle relative à la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs », Sénat, session 2021-2022, rapport n° 910, 29 septembre 2022.

SOWA (Charline), « Les logements vacants, une ressource pour l'aménagement urbain de demain », *Ébullition(s)*, n° 2, 31 janvier 2025, p. 56-65.

SYNDICAT MIXTE INTERRÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT DES DIGUES DU DELTA DU RHÔNE ET DE LA MER (SYMADREM), « Création d'une digue de second rang au nord d'Arles » (symadrem.fr).

—, « Stratégie sur le littoral du grand delta du Rhône sur les thématiques de l'évolution de la position du trait de côte et de la submersion marine. Définition des réponses possibles » et « Annexes cartographiques », symadrem.fr, 2022.

—, « Imaginer le récit de demain du littoral camarguais », symadrem.fr, 12 décembre 2024.

—, « Risque inondation : connaître son exposition en un clic grâce à la cartographie interactive », symadrem.fr, 14 août 2026.

TALANDIER (Magali) et DAVEZIES (Laurent), *Repenser le développement territorial ? Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés*, Paris, Plan Urbanisme Construction Architecture (Puca), coll. « Recherche », n° 198, 2009.

TALANDIER (Magali) et HACHAICHI (Mohamed), « Mapping material dependencies and supply chain exposure: a regional resilience assessment in France », *Resources, Conservation & Recycling*, vol. 226, art. 108691, février 2026.

TULLE AGGLO, *Rapport d'activités 2024*.

—, « SCoT-AEC – Enquête publique », tulleagglo.fr, 30 juillet 2026.

VALENCIENNES MÉTROPOLE, « Accompagner les demandeurs d'emploi en difficulté » (valenciennes-metropole.fr).

WARNANT (Achille), « Le "problème des villes moyennes". L'action publique locale face à la décroissance urbaine à Montluçon, Nevers et Vierzon (1970-2020) », thèse de doctorat en géographie, École des hautes études en sciences sociales (EHESS), 2023.

ZAPALSKI (Émilie), « Françoise Gatel lance les travaux pour construire la stratégie nationale d'aménagement des territoires », banquedesterritoires.fr, 11 juin 2026.

« Développement des territoires – La stratégie de Châlons-en-Champagne pour rebondir », banquedesterritoires.fr, 4 février 2016.

« Restructuration du site de Défense de Châlons-en-Champagne. Une activité économique équivalente à 1 380 emplois », *Insee Analyses Champagne-Ardenne*, n° 13, octobre 2015.

« Safran investit à Montluçon pour accélérer la production de ses gyroscopes de haute technologie HRG », safran-group.com, 8 juin 2026.

« SCoT du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher. Document d'orientation et d'objectifs », 4 mai 2021.

Nos parutions 2024-2026




















































acadie
[ΧΩΡΟΣ]
Institut Terram
Xavier Desjardins et Jacques Levy
Repenser les politiques territoriales par la justice spatiale
PUCA


Institut Terram
Anaïs Voy-Gillis, Hugo Lambert et Tristan Ménéret
Transition industrielle : du récit national aux territoires stratèges


Institut Terram
Kevin Nouar
Le pouvoir d'agir des territoires : mythe ou réalité ?


LE LAB
Institut Terram
Artisans et commerçants : fabrique de la cohésion en ruralité


Institut Terram
Jean Pinard et Rémy Ouahiri
Vacances : histoire et géographie d'un droit inachevé


Céline Colange et Sylvain Manternach
Atlas des élections municipales 2026
Radiographie du vote urbain
Institut Terram


LABORATOIRE DE LA RÉPUBLIQUE
Institut Terram
Benjamin Morel
Décentraliser : subsidiarité contre vetocratie
CODE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES


Institut Terram
Nicolas Portier
Réindustrialiser : le nouvel impératif territorial


Institut Terram
Coopératives : une économie d'ancrage


Institut Terram
Victor Delage
La France vue du volant


HAUT-COMMISSARIAT À LA STRATÉGIE ET AU PLAN
Institut Terram
Magali Talandier, Marc Fusan et Louis Lallau
Villes moyennes : différencier les politiques pour répondre aux réalités territoriales

Institut Terram | Penser, innover, agir pour nos territoires

Soutenir l'Institut Terram

Fondé en 2024, l'Institut Terram est une association loi 1901 d'intérêt général à but non lucratif. L'appui des entreprises et des particuliers joue un rôle essentiel dans le développement de ses activités.

Les contributions permettent de mener à bien la réalisation et la diffusion de recherches visant à comprendre les transformations et les dynamiques territoriales à l'œuvre. Les adhérents peuvent être associés à cette réflexion. Le soutien des donateurs permet également de rendre accessible gratuitement l'intégralité des travaux de l'institut : monographies, études de cas, cartographies, enquêtes d'opinion, podcasts. Les événements organisés partout en France sont ouverts au public. Enfin, la diversité des sources de financement garantit la liberté d'action de l'institut, exempte de toute forme de dépendance ou d'influence extérieure.

Comment nous soutenir ?

Devenir adhérent

Pour les entreprises, il est possible d'adhérer à l'Institut Terram en s'acquittant d'une cotisation annuelle. Les entreprises adhérentes peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur les sociétés (ou le cas échéant sur l'impôt sur le revenu) au titre de leur cotisation, à hauteur de 60 %, dans la limite de 20 000 euros, ou 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxe si ce dernier montant est plus élevé – au-delà de ce plafond, l'excédent est reporté sur les cinq exercices suivants et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions (article 238 *bis* du Code général des impôts).

Faire un don

Pour les particuliers

Les dons des particuliers peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant, dans la limite de 20 % du revenu imposable – au-delà de ce plafond, l'excédent est reporté sur les cinq années suivantes et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions (article 200 du Code général des impôts).

Exemple : un don de 100 euros coûte 34 euros après réduction d'impôt.

Pour les entreprises

Les dons des personnes morales de droit privé assujetties à l'impôt sur les sociétés (ou à l'impôt sur le revenu) peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt de 60 % prise dans la limite de 20 000 euros ou 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxe si ce dernier montant est plus élevé – au-delà de ce plafond, l'excédent est reporté sur les cinq exercices suivants et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions (article 238 *bis* du Code général des impôts).

Pour toute question relative aux modalités d'adhésion ou aux dons, contactez-nous directement :

contact@institut-terram.org

HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN
Liberté
Égalité
Fraternité

Institut Terram | Penser, innover, agir pour nos territoires

Magali Talandier, Marc Fasan et **Louis Lallau**

Villes moyennes : différencier les politiques pour répondre aux réalités territoriales

Préfectures, sous-préfectures, anciens bassins industriels ou pôles de services, les villes moyennes concentrent une part essentielle des emplois, des soins, des commerces et des services publics du pays. Les 190 aires d'attraction étudiées rassemblent 36,4 % de la population de France métropolitaine. Depuis le lancement d'Action cœur de ville en 2018, plusieurs programmes nationaux leur ont été consacrés. Dans le même temps, la crise sanitaire a nourri l'idée d'un retour des Français vers ces territoires.

Cette étude dresse un tableau plus contrasté. Près de 60 % de ces aires présentent au moins une forme de vulnérabilité, et trente cumulent des fragilités dans presque tous les domaines, principalement dans le nord-est et le centre de la France. Mais les difficultés varient considérablement d'un territoire à l'autre. Cinq terrains sont étudiés de près : les anciens bassins miniers de Lens-Liévin et Valenciennes, Châlons-en-Champagne et sa dépendance à l'emploi public, Tulle confrontée au vieillissement, Montluçon-Communauté en déclin démographique depuis un demi-siècle et Arles exposée aux risques climatiques.

Face à cette diversité, les programmes nationaux, organisés par thématique et souvent accessibles par appels à projets, montrent leurs limites. L'Institut Terram et le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan proposent de partir des besoins et des ambitions de chaque territoire, autour d'un diagnostic partagé, d'un contrat unique, d'une conférence des financeurs et d'une enveloppe pluriannuelle. Une nouvelle méthode d'action publique, ouverte au débat, dont la portée pourrait dépasser les villes moyennes.

institut-terram.org