

## **L'action publique dans les petites villes françaises**

### **Mimétisme ou innovation ?**

**Jean-Charles Édouard**

*La métropolisation n'annonce pas la relégation des villes petites et moyennes. Elle les oblige toutefois à redéfinir profondément leur place dans les systèmes territoriaux, leurs politiques locales et leurs stratégies de développement. Pour l'heure, les petites villes ont encore du mal à faire ce pas.*

Dans un contexte marqué par l'accentuation des compétitions territoriales à une échelle élargie, la question de la place des petites villes se pose avec acuité. Ces dernières jouent encore un rôle notable dans l'organisation des espaces de proximité. Elles sont pourtant au cœur d'évolutions qui semblent les affaiblir : certains chercheurs annoncent même, de façon quelque peu péremptoire, « la fin des petites villes » (Roques 2009). Les politiques publiques doivent s'adapter à ces nouveaux enjeux : il s'agit de faire preuve d'innovation pour répondre tout à la fois à la transformation des activités et des modes de vie, à l'accroissement des mobilités et aux nouvelles exigences en matière de qualité de vie. Les petites villes se trouvent ainsi face à un dilemme : au-delà de la valorisation de leurs atouts, peuvent-elles réellement développer des stratégies spécifiques ou sont-elles condamnées à dupliquer « en plus petit » les solutions des métropoles ?

### **Une catégorie difficile à définir**

Il n'est pas aisé de définir une « petite ville ». Au plan démographique, une population de 2 000 habitants agglomérés représente, en France, le seuil statistique de l'urbain. Les chercheurs privilégient généralement la limite inférieure de 5 000 habitants (Laborie 1997 ; Édouard 2007). Le seuil supérieur, qui sépare une petite ville d'une ville moyenne, fait également l'objet d'estimations diverses, allant de 20 000–25 000 habitants (INSEE ; Édouard 2007 et 2012 ; Mainet 2008) à 40 000–50 000 habitants (Santamaria 2012).

Au-delà des approches démographiques, les travaux des géographes mobilisent d'autres définitions prenant en compte les caractéristiques économiques et fonctionnelles (Édouard 2012 ; Mainet 2008 ; Périgois 2008) : un certain niveau d'équipements tertiaires, incluant toute la gamme de commerce banal ainsi que quelques commerces plus rares ; la présence des services privés les plus courants ; une fonction de centralité dont le rayonnement s'étend au-delà de la limite communale ; un certain degré d'« urbanité », visible à la fois dans la morphologie et dans les aménagements (Allain et Baudelle 2000). Selon ces différentes approches, les petites villes présenteraient des fonctions et des attributs proprement urbains, mais en nombre plus réduit et dans une gamme moins diversifiée que les villes plus grandes (Mainet 2008).

## **Des villes au cœur de la reconfiguration des centralités territoriales**

Les évolutions récentes des politiques publiques ont conduit à de nouvelles formes de territorialisation de l'action publique et de la gouvernance, à travers lesquelles les petites villes ont pu affirmer leur positionnement. À leur centralité traditionnelle, fondée sur la polarisation fonctionnelle d'un espace de proximité, s'est ajoutée une centralité décisionnelle et politique.

La constitution des « pays » (1995) et le renforcement des intercommunalités (1999) ont conféré aux petites villes un rôle d'impulsion et de coordination des politiques locales. En tant que pôle principal de ces nouveaux territoires, elles sont appelées à jouer un rôle stratégique de porteur de projet : près de la moitié des pôles d'excellence rurale du Massif central ont une structure porteuse située dans des petites villes. Celles-ci peuvent aussi mobiliser leur ingénierie au service d'autres projets de développement, en lien avec leur environnement rural. À titre d'exemple, la ville de Privas (8 300 habitants), en Ardèche, a joué un rôle moteur dans l'implantation du Centre européen de nouvelles technologies à Saint-Julien-en-Saint-Alban (1 200 habitants), membre de la communauté de communes Privas Rhône Vallées.

Plus généralement, en raison de leur concentration en ressources et en compétences humaines et techniques, les petites villes sont des acteurs majeurs de l'élaboration des PLU intercommunaux, voire des SCOT (schémas de cohérence territoriale). Ces documents d'urbanisme permettent la déclinaison et la territorialisation de projets souvent initiés par les acteurs de la petite ville. Ainsi, dans le pays de Saint-Flour (Cantal), l'élaboration du SCOT de la communauté de communes a été lancée sous l'impulsion du sénateur-maire radical Pierre Jarlier, avec l'ambition de faire du renforcement du pôle de centralité l'un des enjeux majeurs du document.

## **Comment répondre aux enjeux de la mobilité et du développement durable ?**

Les pratiques de mobilité des habitants des petites villes se sont largement diversifiées, à toutes les échelles géographiques. À la croissance des déplacements pendulaires, en particulier vers de plus grandes villes, se sont ajoutées de nouvelles formes de mobilité liées à la montée en puissance de l'économie résidentielle (tourisme et résidence secondaire notamment). Ces évolutions ont entraîné des changements dans les usages des petites villes, ainsi qu'une modification des formes de sociabilité locale. Le sociologue Jean-Claude Lugan a bien montré, dès les années 1990, comment les petites villes étaient passées d'une sociabilité dite « primaire », c'est-à-dire proche des référents ruraux de proximité, de solidarité et d'interconnaissance, à une sociabilité « secondaire », imprégnée des référents urbains d'individualisme et d'anonymat (Lugan 1997).

La croissance de ces mobilités et l'évolution des modes de vie qu'elle entraîne créent des problèmes nouveaux qui se posent souvent dans les mêmes termes que ceux des plus grandes villes : consommation accrue d'énergie et d'espace, saturation des réseaux, dégradation du cadre de vie et de l'équilibre fonctionnel... De même, la transformation de résidences secondaires en résidences principales ou bi-résidences, la reconquête de logements vacants ou la croissance des séjours courts et de week-ends ont de nombreuses conséquences sur le marché foncier et immobilier des petites villes. Ainsi, la petite ville de Grigny (Rhône, 9 000 habitants), qui appartient à la deuxième couronne périphérique du Grand Lyon, a mis en œuvre une politique du logement volontariste (construction de quatre-vingt nouveaux logements par an) pour répondre à la demande et freiner la croissance des prix fonciers et immobiliers. Il s'agit aussi d'éviter le mitage de l'espace agricole et naturel, qui représente un atout résidentiel majeur pour cette commune (plus de 40 % de la superficie du territoire communal).

Force est de constater que les réponses apportées sont encore très souvent dupliquées de celles mises en œuvre dans les grandes villes, avec toutefois des contraintes politiques, techniques et financières bien supérieures. La difficulté, voire l'impossibilité, des petites villes à développer un réseau d'autobus intra-urbain illustre bien cette tension (Thiers, 11 200 habitants, dans le Puy-de-

Dôme, faisant exception à l'échelle de l'Auvergne). De même, dans la petite ville d'Issoire (14 000 habitants), toujours dans le Puy-de-Dôme, la volonté de « faire la ville sur la ville » et de freiner l'étalement périurbain a été affichée comme une priorité politique, mais doit composer avec la modestie des leviers d'action mobilisables (diversification de l'offre de logements, renforcement de l'accessibilité et amélioration du cadre de vie dans le centre-ville, etc.).

## L'enjeu de l'attractivité résidentielle

Dans un contexte de mondialisation et de concurrence territoriale accrue, qui favorise les villes les plus grandes dans les choix d'implantation des activités à forte valeur ajoutée, les petites villes ont connu un glissement progressif de leurs fonctions productives vers des fonctions résidentielles. Dans cette perspective, la mise en valeur des « aménités » et de la « qualité de vie » s'est imposée comme un objectif majeur des politiques publiques qui y sont menées.

L'analyse des documents de marketing territorial (site Internet, plaquettes d'information, journaux municipaux) des petites villes est à ce titre éclairante<sup>1</sup>. Les efforts de communication portent en priorité sur : l'éloignement des métropoles et de leurs nuisances<sup>2</sup> ; les qualités environnementales ; une sociabilité construite autour des processus d'interconnaissance ; une centralité garantissant un bon niveau d'équipements publics ; la place accordée à l'espace public ou aux qualités patrimoniales du centre historique (Mainet 2011).

La multiplication des démarches de labellisation participe de cette volonté de valorisation des aménités résidentielles, dans un souci de visibilité à l'échelle nationale, voire internationale (Pays d'art et d'histoire, Site remarquable du goût, Plus beaux détours de France, Villes fleuries, etc.). Ainsi, la petite ville de Segonzac (2 500 habitants), en Charente, a adhéré au réseau *Cittaslow*<sup>3</sup> : au-delà de la seule valorisation de la qualité de vie et de l'inscription dans une démarche de développement durable, il s'agit d'une véritable stratégie de différenciation territoriale par rapport à la ville moyenne de Cognac toute proche, fondée sur l'élargissement des critères d'attractivité à des aspects immatériels (bien-être, calme...).

Finalement, la question de la spécificité des petites villes au regard de leurs enjeux et des réponses politiques qui y sont apportées reste entière : l'impression d'une duplication « en plus petit » de politiques déjà expérimentées dans les grandes villes domine, alors que les atouts des petites villes sont beaucoup plus nombreux et variés que les simples aménités résidentielles. La mobilisation de nouveaux outils de gestion locale, comme la culture ou la valorisation patrimoniale, participe le plus souvent de ce mimétisme, au risque de conduire à une double forme de banalisation urbaine : entre les différents niveaux de la hiérarchie urbaine et entre les petites villes elles-mêmes.

---

<sup>1</sup> Étude des images et des discours utilisés sur les différents supports cités (dépouillement de 110 sites Internet de petites villes).

<sup>2</sup> Voir, par exemple, l'étude du CRÉDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie) en 2004 sur la situation idéale du logement des Français : près des deux tiers souhaiteraient habiter en périphérie d'une petite ou moyenne commune.

<sup>3</sup> Le label *Cittaslow*, fondé en Italie en 1999, a été initié en réaction à l'accélération des rythmes de vie, à la croissance économique non raisonnée et à la dégradation de la qualité de vie et de l'environnement.

## Bibliographie

- Allain, Rémy et Baudelle, Guy. 2000. « Les petites villes et la question de l'urbanité : l'exemple de la Bretagne » in Croix, Nicole (dir.), *Des campagnes vivantes, un modèle pour l'Europe ? Mélanges offerts au professeur Jean Renard*, Nantes/Rennes : CESTAN-IGARUN/Presses universitaires de Rennes, p. 589-601.
- Édouard, Jean-Charles. 2007. *La petite ville « objet géographique » : enjeux, acteurs, stratégies*, mémoire d'habilitation à diriger des recherches, université Clermont-Ferrand-2 Blaise-Pascal.
- Édouard, Jean-Charles. 2012. « La place de la petite ville dans la recherche géographique en France : de la simple monographie au territoire témoin », *Annales de géographie*, n° 683, p. 25-42.
- Laborie, Jean-Paul. 1997. « Les petites villes et la métropolisation », in Laborie, Jean-Paul et Renard, Jean (dir.), *Bourgs et Petites Villes*, Toulouse : Presses universitaires du Mirail, p. 21-48.
- Lugan, Jean-Claude. 1997. « Sociabilité et intégration dans les petites villes : hypothèses sur une évolution », in Laborie, Jean-Paul et Renard, Jean (dir.), *Bourgs et Petites Villes*, Toulouse : Presses universitaires du Mirail, p. 399-406.
- Mainet, Hélène. 2008. « Qu'est-ce qu'une petite ville ? Réflexions à partir d'études de cas », *Bulletin de l'Association des géographes français*, n° 1, p. 13-22.
- Mainet, Hélène. 2011. « Les petites villes françaises en quête d'identité. Ambiguïté du positionnement ou image tactiquement combinée ? », *Mots. Les langages du politique*, n° 97, p. 75-89.
- Périssois, Samuel. 2008. « La mobilisation du champ patrimonial dans l'élaboration d'une identité "petite ville" », *Bulletin de l'Association des géographes français*, n° 1, p. 23-32.
- Santamaria, Frédéric. 2012. « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Norois*, n° 223, p. 13-30
- Roques, Jean-Luc. 2009. *La Fin des petites villes : une modernité envahissante*, Paris : L'Harmattan.

Professeur en géographie à l'université de Clermont-Ferrand-2 Blaise-Pascal et chercheur au CERAMAC (Centre d'études et recherches appliquées au Massif central), **Jean-Charles Édouard** est responsable du master professionnel « STRATAM » (« Stratégie d'aménagement des villes petites et moyennes »). Ses recherches portent sur les relations villes-campagnes, sur le développement territorial et sur l'attractivité et la qualité de vie dans les villes petites et moyennes, à l'échelle régionale et nationale, avec une approche comparative sur des terrains d'Europe de l'Est (Pologne).

### Pour citer cet article :

Jean-Charles Édouard, « L'action publique dans les petites villes françaises. Mimétisme ou innovation ? », *Métropolitiques*, 7 mars 2014. URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-action-publique-dans-les-petites.html>.