



Les petites villes dans les espaces ruraux en France État des lieux, enjeux et perspectives Cas du bassin d'Alès

Après des décennies de focalisation sur la « Ville », toujours pensée et expliquée en référence à des modèles de grandes villes ou de métropoles, on voit enfin renaître un intérêt ces dernières années pour les villes petites et moyennes, dominantes dans le paysage français et constituant un réseau urbain extrêmement riche. Celui-ci, bien réparti dans le territoire, est un support de vie et d'activité pour l'ensemble des bassins de vie et en particulier les plus ruraux.

La mise en place de dispositifs à l'échelle nationale ou régionale, comme Bourgs Centres Occitanie, ou Petites villes de demain, ainsi que des appels à projets comme celui du POPSU territoire "Petites villes et campagnes au cœur d'un nouveau récit territorial" en est le signe.

L'agence d'urbanisme région nîmoise et alésienne, dont le territoire d'intervention comprend de nombreuses villes moyennes et petites, participe pleinement à cette évolution, accompagnant les collectivités mais aussi suscitant des réflexions.

C'est à cet titre qu'elle a accueilli en 2017 Carole Cuenot, réalisant sa thèse de géographie physique, humaine, économique et régionale à l'université Paul Valéry Montpellier III en contrat CIFRE, précisément sur la thématique des petites villes dans les espaces ruraux, avec un regard plus particulier sur le bassin alésien.

Ce document présente les grandes lignes de la thèse, soutenue fin 2020, ainsi qu'une sélection d'extraits significatifs de ses trois parties :

- ✓ La première est un état des lieux des petites villes en France établi à partir d'analyses statistiques et d'un travail de terrain dans une dizaine de petites villes en France ;
- ✓ La deuxième partie est une étude de cas. Un regard sur la région Occitanie, l'Hérault, le Gard et le bassin d'Alès permet de démontrer la place qu'ont les petites villes dans l'organisation des territoires et de quelles manières leurs maires se démènent pour enrayer leur déclin.
- ✓ La troisième partie propose des perspectives : quelles pistes de restructuration les petites villes peuvent-elles suivre ?

Cette thèse a été menée pendant les années universitaires 2017 à 2020.

Elle a été soutenue le 27 novembre 2020 à Montpellier.

Alexandre Brun et Marc Dedeire ont encadré cette recherche.



Partenaires impliqués dans la réalisation de la thèse



Université Paul Valéry Montpellier 3



Unité Mixte de Recherche Art-Dev



Association Nationale Recherche Technologie



Région Occitanie (dispositif PILE CIFRE)



Agence d'Urbanisme (AUDRNA)

Sommaire

1 / LES PETITES VILLES STRUCTURENT (ENCORE) LE TERRITOIRE FRANÇAIS	08
Les petites villes se portent globalement mal en France	09
Les raisons du déclin des petites villes : désindustrialisation, métropolisation et périurbanisation	12
Malgré tout, elles structurent encore le territoire	14
Synthèse	17
2 / LES PETITES VILLES DANS L'ORGANISATION ET LES DYNAMIQUES TERRITORIALES : LE CAS DU BAS-LANGUEDOC ET DU BASSIN D'ALÈS	18
La région Occitanie soutient les petites villes.....	19
Typologie de petites villes dans l'Hérault et le Gard	20
Le bassin alésien, un système à part.....	23
Synthèse	27
3 / DES PETITES VILLES DEVENUES RÉSILIENTES GRÂCE À LA COOPÉRATION	28
Les moyens dont les petites villes disposent pour enrayer le déclin	29
Les blocages que les maires rencontrent quand ils veulent redynamiser leur commune.....	30
Des enseignements à tirer des modes de coopération existant entre les organismes vivants.....	33
Synthèse	37
Conclusions.....	38
L'entraide est un enjeu pour les territoires en déclin	38
Les petites villes font face à une nouvelle stratégie : coopérer pour anticiper	38
Les crises récentes replacent les petites villes dans le jeu territorial	39
Aucun territoire n'est désespéré	40

En France, les petites villes ont-elles un avenir ?



Qu'est-ce qu'une petite ville ?

A l'issue d'un développement sur la définition d'une petite ville, nous la considérons dans la thèse comme une unité urbaine comprise entre 2000 et 20 000 habitants. Celle-ci peut avoir un statut de centralité dans un territoire rural, être comprise dans l'aire d'une plus grande agglomération ou bien avoir un statut plus intermédiaire. Les petites villes ne constituent en effet pas une catégorie homogène et intangible¹.

Pour autant, nos travaux de recherche ciblent tout particulièrement les petites villes dans les territoires ruraux qui ont un rôle de centralité pour les campagnes qui les entourent. Parmi les indicateurs qui peuvent déterminer ce rôle de centralité et la capacité d'attraction, nous en retenons deux : la présence de services et de fonctions économiques et administratives ainsi que la concentration de l'emploi.

Des métropoles et des campagnes

En 2014, le statut des métropoles – agglomérations de plus de 400 000 habitants – a été renforcé par le législateur (via la loi MAPTAM, Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles). Cette décision conforte une réalité déjà entérinée sur le territoire français depuis plusieurs décennies : le processus de métropolisation s'accroît, les grands espaces urbains concentrent la population et les emplois, les centres de contrôle et de décision. La métropole attire les hommes et génère des capitaux².

Pourtant, les campagnes concentrent plus d'un tiers des Français, bien qu'elles soient hétérogènes dans leur peuplement, leur densité et leur géographie. Un Français sur 10 habite en effet une commune de moins de 10 000 habitants et, parmi eux, 36 % résident dans des communes de moins de 2 500 habitants (données statistiques INSEE de 2014). Or, les récentes crises sociales rappellent qu'elles sont pourtant encore soumises à des inégalités de revenus, d'emplois, d'éducation ou de santé³.

Et les petites villes, dans tout ça ?

Dans ces territoires ruraux, les « petites villes », familièrement nommées « bourgades », garantissent encore les services et les commerces de première nécessité. Malgré le maintien de ce statut de centralité, elles sont paradoxalement fragilisées. Elles enregistrent des taux de chômage et de pauvreté record et souffrent d'une absence de certaines catégories socioprofessionnelles, d'un nombre croissant de jeunes sans emploi et souvent sans diplôme et d'une forte représentation de familles précaires ou vulnérables⁴.

Ces petites villes, plus ou moins éloignées des métropoles ou des grandes agglomérations, connaissent en effet de profondes mutations depuis un demi-siècle⁵. Comprises entre 2 000 et 20 000 habitants, globalement mal définies et jusqu'à présent assez peu analysées⁵, elles ont une histoire singulière. Elles représentent la majorité des villes et se sont développées au cours du XX^e siècle grâce à l'industrie, l'agriculture, le commerce ou en réponse à des besoins spécifiques de l'État (villes de garnison, haras nationaux, etc.)⁶. Mende, Figeac, Tulle, Guéret, Briançon, Limoux, Saint-Claude, Cognac ou Aubusson illustrent cette myriade de petites villes qui furent prospères et dont le rôle de centralité renvoie à l'organisation du territoire héritée du passé et à l'image que la France a longtemps véhiculée à l'étranger et chez les Français eux-mêmes⁷.

Pendant un siècle, ces petites villes ont été équipées par l'État pour répondre aux besoins des travailleurs et des campagnes qui les entouraient. Elles y ont accueilli des administrations, des services publics, des gares, des hôpitaux et des tribunaux. En formant des relais dans toute la France et en constituant un maillage fin d'équipements, de services de santé, d'éducation, de formation, de commerces de proximité ou de services publics, elles ont structuré

en profondeur le territoire⁸.

Dès 1963, la thèse de Raymond Dugrand (*Villes et campagnes en Bas-Languedoc*) décrivait pourtant les prémices d'un changement qui allait s'accélérer et s'accentuer. Dans les décennies qui ont suivi, la France et tout particulièrement les petites villes ont connu une vague de désindustrialisation qui s'est ajoutée à une montée en puissance des plus grandes villes et à un changement radical des modes de vie et des manières de se déplacer. En 2011, le sociologue Jean Viard dressait en effet un « nouveau portrait de la France » dessiné par des sociétés mobiles, des bouleversements sociétaux et une difficulté pour les décideurs politiques à saisir le changement et à l'accompagner⁹.

Le mouvement des « gilets jaunes » en 2018 reflète les conséquences de ces évolutions : la persistance d'un chômage structurel depuis les années 1970, les délocalisations d'entreprises dans les pays à bas coûts, la croissance des métropoles au détriment des espaces ruraux, le retrait de l'État de certains de ces « territoires périphériques »¹⁰. L'État aurait-il en effet abandonné ces petites villes, en étant depuis quarante ans davantage au chevet d'autres territoires en crise à l'image des banlieues, et de façon plus marginale des territoires ruraux, et spécifiquement du rural agricole ou montagnard¹¹ ?

Obligé de se réformer à cause de la dette publique, l'État accentue paradoxalement ces inégalités dans les milieux ruraux : délocalisations administratives des tribunaux et des centres des impôts, fermeture de classes dans les écoles et non-remplacement de fonctionnaires, fermeture de maternités et centres de soins. Si les petites villes ont jusqu'alors peu bénéficié de dispositifs spécifiques, c'est parce qu'elles sont dans un angle mort des aides de l'action pu-

blique. Elles ont en effet un statut d'interface qui ne les place ni fondamentalement dans le monde rural ni totalement dans celui de l'urbain¹².

Pour autant, les petites villes forment encore des relais indispensables pour des populations isolées et souvent fragiles (personnes âgées, ménages précaires...). Elles structurent toujours le territoire et font partie du socle de l'armature territoriale. Ainsi, elles en assurent l'équilibre et la solidité¹³. Tandis

qu'en 2009, Jean-Luc Roques annonçait « la fin des petites villes » et qu'en 2018, un article du journal *Le Monde* publiait : « Les petites villes servent-elles encore à quelque chose ? », le récent dispositif « Petites villes de demain » réaffirme quant à lui leur rôle central dans des campagnes globalement pauvres « près de 14% de pauvreté dans les campagnes, contre 11% dans les villes en 2012 » « données statistiques de l'INSEE en 2015 ».

Des petites villes structurantes, mais en déclin. Quels enjeux ?

Pour ces petites unités urbaines, de nouveaux enjeux se profilent :

- ✓ Elles doivent réinterroger leur place et leur rôle dans ces campagnes plurielles aux usages et acteurs diversifiés¹ ;
- ✓ Leur modèle de développement, basé sur une unique activité économique, est lui aussi à réinventer ;
- ✓ Insérées dans des réseaux de villes plus importants, elles captent des flux de populations et de richesses qu'elles peinent à fixer¹⁴ ;
- ✓ Dans un contexte de changement constant des territoires, leur fonction et leur statut suscitent des interrogations. En 2020, la crise sanitaire liée au coronavirus renforce ces questions, et les petites villes ont su démontrer leur rôle dans une société de la proximité et de la résilience écologique.

Dans le Bas-Languedoc (que nous restreignons ici aux départements de l'Hérault et du Gard), l'examen de ces petites unités urbaines révèle que leurs sites d'implantation diffèrent amplement selon leur situation géographique, leur héritage économique ou encore le projet de développement des

élus locaux. Tandis que certaines parviennent à s'arrimer aux dynamiques métropolitaines, d'autres peinent à infléchir leur trajectoire de déclin. Pourtant, pour ces dernières, des solutions de revitalisation émergent et donnent à croire que leur redynamisation sera issue d'un processus endogène. La notion de développement endogène correspond à un développement territorial, « partant du bas » et s'opposant à un développement fonctionnel « venant du haut » qui fondait les pratiques antérieures de l'aménagement du territoire¹⁵. Chaque jour, des maires se démènent pour démontrer que le déclin n'est pas une fatalité, même pour des villes où il semble inéluctable.

Une revitalisation venant des petites villes elles-mêmes est-elle pourtant possible dans un contexte de baisse des dotations de l'État et de réductions des financements publics ? Là encore, les élus locaux prouvent que ce sont moins de solutions à court terme dont ils ont besoin que de stratégies pour l'avenir. La finalité de ces stratégies n'est dès lors pas la croissance économique, mais bien la résilience, ou la capacité de s'adapter aux changements et aux recompositions territoriales qui pourraient à nouveau les affecter.

Dans ce document, les références bibliographiques sont présentées sous la forme d'une numérotation détaillée à la fin de chaque partie. Elles peuvent parfois être simplifiées : leur version complète se trouve dans la bibliographie de la thèse.

Références

- 1 > Carrier, Mario ; Demazière, Christophe (2012). « Introduction La socio-économie des villes petites et moyennes : questions théoriques et implications pour l'aménagement du territoire », *Revue d'Economie Régionale Urbaine*, n°2, pp. 135-49.
- 2 > Bassand, Michel ; Vincent Kaufmann (2000). « Mobilité spatiale et processus de métropolisation : Quelles interactions ? », *Les Territoires de la mobilité*, pp.127-140. URL : <https://www.cairn.info/les-territoires-de-la-mobilite--9782130506447-page-127.htm>.
- 3 > Brunner, Anne ; Maurin, Louis (Observatoire des Inégalités) (2019). *Rapport sur les inégalités en France, rapport d'étude*, 176 p.
- 4 > Brun, Alexandre ; Cuenot, Carole (2017). « Le mal-logement dans les centres anciens des petites villes : l'exemple Languedocien », *Urbanité*, no 8-13.
- 5 > Edouard, Jean-Charles (2008). « La petite ville : contexte scientifique et enjeux de développement/aménagement. (The small-sized city : scientific context and development-management stakes) », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, n°85-1, pp. 3-12. DOI : <https://doi.org/10.3406/bagf.2008.2592>.
- 6 > Jousseau, Valérie ; Talandier, Magali (2016). « Bourgs-centres et petites villes en France : Méthode pour une base harmonisée de l'armature urbaine française », *Territoire en mouvement*, no 32. DOI : <https://doi.org/10.4000/tem.3887>.
- 7 > Razemon, Olivier (2016). *Comment la France a tué ses villes*, Rue de l'échiquier, 224 p.
- 8 > Veyret-Verner, Germaine (1970). « Essai de définition et de classification des petites villes : leur insertion dans un réseau urbain », *Revue de géographie alpine*, n°58-1, pp. 51-66. DOI : <https://doi.org/10.3406/rga.1970.3458>.
- 9 > Viard, Jean (2011). *Nouveau portrait de la France : la société des modes de vie*, Nouvelles éditions de l'Aube, 2014 p.
- 10 > Guilluy, Christophe (2015). *La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, 192 p.
- 11 > Berriet-Sollic, Marielle ; Marc Guérin ; Dominique Vollet (2005). « Les politiques publiques agricoles en France. Une évaluation au milieu du gué ? » *Économie rurale ; Agricultures, alimentations, territoires*, no 286-287, pp. 89-95.
- 12 > Mathieu, Nicole (1972). « Le rôle des petites villes en milieu rural », *Bulletin de l'Association de géographes français*, n°49-400, pp. 287-94. DOI : <https://doi.org/10.3406/bagf.1972.7691>.
- 13 > Dubuc, Sylvie (2004). « Dynamisme rural : l'effet des petites villes », *Espace géographique*, n°33-1, pp. 69-85. DOI : <https://doi.org/10.3917/eg.033.0069>.
- 14 > Querrien, Anne (1996). « François Ascher, Métapolis, ou l'avenir des villes, 1995 », *Les Annales de la Recherche*
- 15 > Gagnon, Christiane ; Simard, Jean-Guillaume ; Tellier, Luc-Normand ; Gagnon, Serge (2008). « Développement territorial viable, capital social et capital environnemental : quels liens ? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, no 8-2. DOI : <https://doi.org/10.4000/vertigo.4983>. Urbaine, n°71-1, pp. 169-70.

1

LES PETITES VILLES STRUCTURENT (ENCORE) LE TERRITOIRE FRANÇAIS

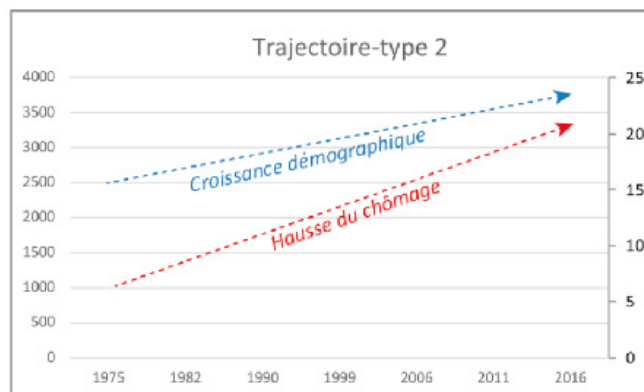
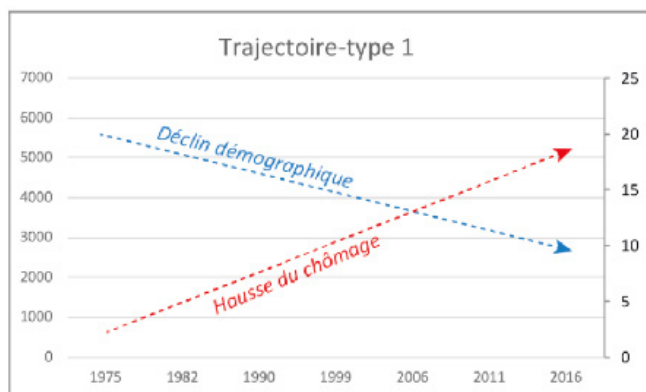


Vue panoramique d'Aubusson.

Les petites villes se portent globalement mal en France

En France, deux types de trajectoires de petites villes semblent se répéter. La première correspond à une trajectoire de régression qui se caractérise sur le long terme par un déclin démographique et une hausse du chômage. Cette trajectoire s'explique par un départ des ménages (solde migratoire négatif) et une perte des fonctions liées à l'emploi. Elle correspond en effet aux petites villes qui fonctionnaient selon une monoactivité (industrie ou autre) et qui ont vu une partie des actifs migrer vers les plus grandes agglomérations suite à l'arrêt de cette activité. Ceux qui sont restés, sans emploi, ont fait augmenter le taux de chômage.

La seconde trajectoire type se caractérise par une régression moins marquée en raison d'une croissance démographique. Cela signifie que la petite ville est restée attractive auprès des ménages. Cette attractivité peut être due à la proximité d'une ville plus importante. Dans ce cas-là, ce sont généralement les périphéries de ces petites villes qui ont accueilli les nouveaux arrivants et les centres historiques n'ont, à l'inverse, pas cessé d'aggraver leurs fragilités économiques et sociales.



Trajectoires types

Les petites villes qui maillent les territoires ruraux sont nombreuses à suivre des trajectoires de régression. Ces trajectoires de régression résultent-elles

d'une mauvaise gestion politique ? D'un abandon de la part de l'État ? Ou de facteurs aléatoires comme la situation géographique ?

Les fragilités des petites villes se concentrent dans leur centre

Bien que les petites villes aient toutes des situations différentes, leurs centres historiques présentent pourtant des pathologies similaires : vacance locative, désertion des commerces, marchands de sommeil, parc social vieillissant, coûts des études et des travaux de rénovation élevés au regard des moyens. Parmi les 1 293 Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville (QPV), une centaine était en effet localisés dans les centres anciens — selon l'Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV) en 2016. Pourtant, cette paupérisation spécifique ne fait guère parler d'elle, à l'opposé de celle des banlieues¹. Elle s'explique, au moins en partie, par la concentration des ménages modestes, exclus des grandes villes².

Car en plus d'accueillir des ménages de plus en plus pauvres, les centres anciens des petites villes perdent les ménages les plus riches (retraités, cadres et professions libérales, employés) qui préfèrent s'écarter « à la campagne », à la recherche d'un meilleur cadre de vie. Ce processus n'est naturellement pas propre aux petites villes. Parallèlement, les personnes des classes moyennes provenant des grandes agglomérations et souhaitant devenir propriétaires préfèrent elles aussi investir dans les hameaux ruraux, les exploitations agricoles voire les petits lotissements pavillonnaires périphériques aux centres historiques des petites villes plutôt que dans leurs cœurs de ville².

Une étude sur les trajectoires résidentielles des classes moyennes menée en 2013 démontrait en effet que, bien que cette catégorie soit hétérogène, les ménages recherchent généralement à accéder à la propriété afin de pallier les éventuelles incertitudes qui peuvent peser sur leur trajectoire profes-

sionnelle et de sécuriser leur trajectoire familiale. En raison de leurs difficultés sur le marché locatif (leurs revenus ne leur permettant pas de satisfaire les besoins d'une famille par le biais de la location), ils font partie de ces acquéreurs « contraints » d'accéder à la propriété, loin des grandes agglomérations en raison de leur capacité d'emprunt limitée³.

Quant aux forts taux de vacance locative (27% pour Aubusson, 23% pour Decazeville, 19% à Saint-Claude...), ils s'expliquent en partie par le déclin démographique. Les centres anciens accueillent en effet il y a un siècle bien plus d'habitants qu'aujourd'hui (parfois le double). Dans certaines petites villes, le nombre d'habitants est égal au nombre de logements. De nombreux logements vacants appartiennent à des propriétaires qui n'ont pas souhaité vendre afin de conserver un « pied-à-terre » dans le cas où ils reviendraient au moment de la retraite. Une partie d'entre eux ne souhaite, du reste, pas louer leur bien à des populations qu'ils jugent non solvables. Dans tous les cas, l'inoccupation de ces logements dure souvent des années et ceux-ci se dégradent par conséquent rapidement.

Autre pathologie des centres anciens : la désertion des petits commerces. Le report du commerce en périphérie et la création de zones artisanales se sont rétrospectivement révélés contre-productifs, contribuant à réduire davantage encore l'intérêt des centres-villes aux yeux des habitants. Plusieurs facteurs expliquent cette tendance. Dans les centres anciens, les surfaces commerciales sont inférieures aux nouveaux standards imposés par les grands groupes aux « franchisés ». De plus, le stationnement y est limité et la circulation difficile, car les rues sont étroites. Les travaux de mise aux normes

sont coûteux (sécurité incendie, accès pour les personnes à mobilité réduite...) et enfin les flux sont désormais beaucoup plus faibles qu'aux entrées de villes en raison de l'utilisation presque exclusive de la voiture⁴. La vacance commerciale fait, du reste, partie des conséquences les plus visibles du

déclin des coeurs de villes et elle marque les habitants comme les visiteurs. Il y a donc également un aspect psychologique au déclin, désormais systématiquement associé à un sentiment d'abandon, d'isolement voire d'insécurité. Le reportage photographique confirme ces impressions.



La récurrence de cellules commerciales vacantes dans la petite ville de Vierzon

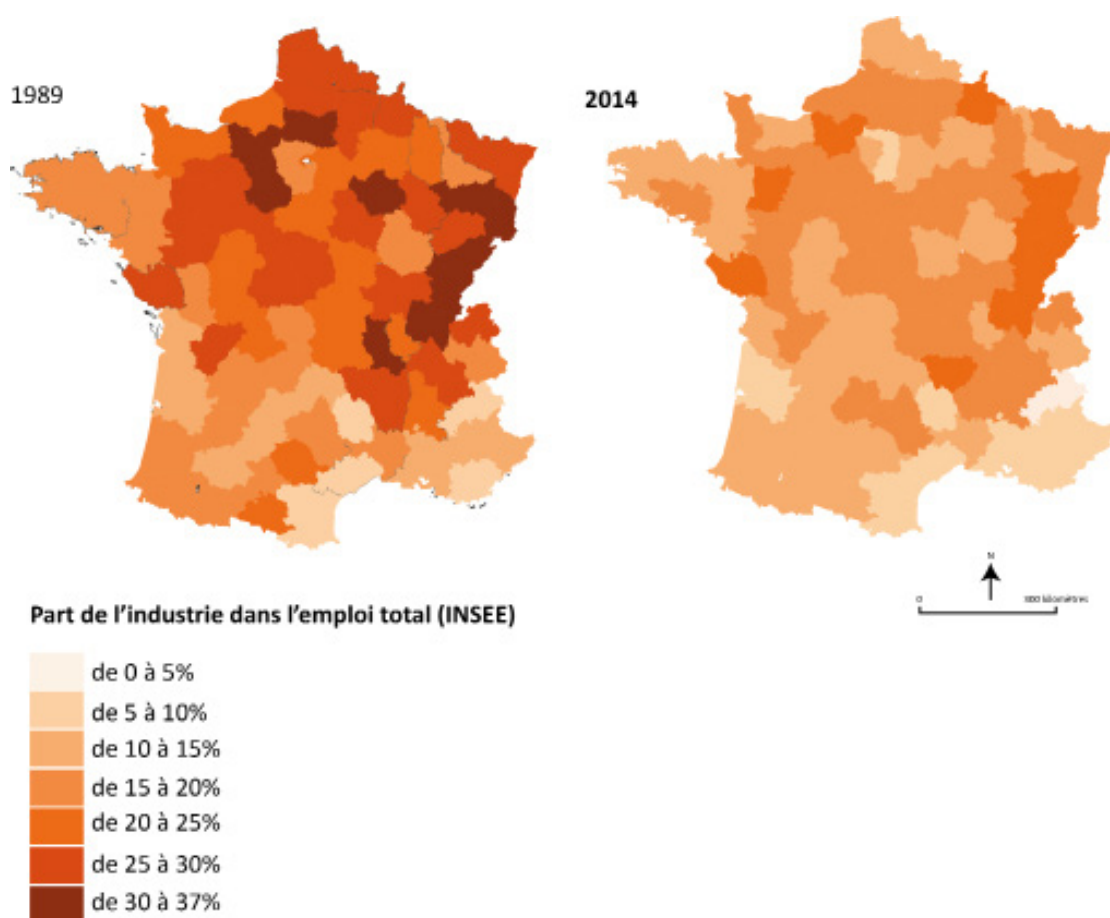
Les raisons du déclin des petites villes: désindustrialisation, métropolisation et périurbanisation

Les trajectoires de régression d'une majorité de petites villes s'expliquent par les recompositions territoriales du siècle dernier.

La désindustrialisation a modifié le développement économique des petites villes

Au cours des XVIII^e et XIX^e siècles, la géographie industrielle a privilégié les petites villes aux grandes agglomérations. Les usines se sont ainsi implantées dans ces petites unités urbaines, proches des matières premières (sur les gisements pour l'industrie sidérurgique et minière, le long des couloirs fluviaux

pour la chimie, au bord des cours d'eau pour l'industrie textile)⁵. Les petites villes se sont alors adaptées à une économie unique dominante : industrie, commerce ou agriculture. La désindustrialisation de la seconde moitié du siècle a court-circuité leur modèle de développement économique.



Bien que le Nord et la région Grand Est aient été particulièrement touchés, toute la France a subi une perte importante des emplois industriels en moins de 20 ans (CGET, 2018)

La métropolisation a contribué à faire perdre leur attractivité aux petites villes

Le processus de métropolisation, à l'œuvre dans les territoires en France depuis la fin du XX^e siècle, a contribué à rendre les petites villes et leurs campagnes moins attractives pour les ménages et les entreprises⁶. Définie comme un processus dynamique qui génère et accélère la concentration des biens matériels, des richesses et des individus dans des réseaux de villes-centres⁷, la métropolisation a notamment été favorisée par l'accroissement des mobilités⁶. Elle a ainsi engendré une multiplication des villes-centres.

Le modèle de développement qui primait dans la première moitié du XX^e siècle (le modèle d'une ville-

centre unique) a donc été dépassé par celui d'une centralité reposant et s'incarnant en plusieurs points centraux⁸. Ainsi, les petites villes dans les territoires ruraux (et surtout celles dans les territoires d'entre-deux), ont été reléguées dans les périphéries de ces aires métropolitaines, formées par des villes en réseau. En France, les métropoles concentrent en effet aujourd'hui 39% de la population et 43% des emplois et elles sont soutenues par des politiques de compétitivité sur le plan national et international (70% des dépôts de brevet proviennent des métropoles)⁹.

La périurbanisation a achevé de dévitaliser les cœurs de ville

L'accroissement des mobilités des ménages a certes favorisé la métropolisation, mais elle a aussi conduit à un autre processus interne aux villes : la périurbanisation. Depuis la seconde moitié du XX^e siècle, la démocratisation de l'automobile et l'attrait du logement individuel ont en effet contribué à « l'extension des surfaces artificialisées en périphérie des agglomérations, dans les espaces ruraux »¹⁰.

De 1982 à 1994, la part modale de la voiture dans les déplacements quotidiens n'a en effet cessé d'augmenter¹¹, passant de 49 % à 63 % (et jusqu'à 86% en 2015) (INSEE). Encouragés par des distances désormais plus faciles à parcourir, les ménages ne cessent de se loger de plus en plus loin des villes tandis que l'emploi reste quant à lui concentré dans les zones urbaines (INSEE, 2012). Chaque année, 35 000 hectares de terres agricoles et naturelles sont ainsi urbanisés en France¹².

Ce phénomène a entraîné un changement dans les formes et le fonctionnement des villes. Les cœurs de ville, en particulier, ont été « déclassés » au profit de ces périphéries plus adaptées aux usages de l'automobile. Les grandes zones commerciales ont peu à peu remplacé les petits commerces de proximité, et les lotissements pavillonnaires se sont substitués aux logements des centres⁴.

La périurbanisation a, en outre, entraîné une division spatiale des classes sociales. Les ménages les plus aisés se sont installés dans la périphérie des grandes villes, proches de leurs emplois, mais là où les prix du foncier et de l'immobilier sont élevés (jusqu'à 3 700€ au m² dans les villages périphériques à Montpellier, par exemple). Les classes moyennes ont dû s'éloigner davantage, dans les périphéries des petites villes ou des gros bourgs, là où les prix d'achat ou de construction de maison leur

étaient accessibles (2 000€ au m² à Clermont-l'Hérault, une petite ville au nord de Montpellier). Enfin, les ménages les plus précaires, exclus de ces circuits d'accession à la propriété, se trouvent relégués dans les centralités des petites villes, en location, là où les

marchés immobiliers sont désormais absents. Pour les villes petites et moyennes, la concurrence entre les centres historiques et les périphéries demeure encore forte, et à l'avantage des périphéries⁴.

Malgré tout, les petites villes structurent le territoire, et en particulier les territoires ruraux

En France, les petites villes maillent des territoires ruraux dont le peuplement est diffus et peu dense¹³. La population française est en effet inégalement répartie : plus de 90% des communes comptent moins

de 3 500 habitants et sur les 34 968 communes en 2016, seules 42 comptaient plus de 100 000 habitants et 3 plus de 500 000 (données statistiques de l'INSEE, 2015).

Toutes les petites villes ne sont pas en déclin

Parler de déclin généralisé n'est pas si évident tant les situations diffèrent d'une ville à l'autre. Toutes ne partagent pas les mêmes symptômes, et ce malgré un héritage industriel souvent comparable. Saint-Flour ou Villedieu-les-Poêles connaissent par exemple une forte vacance commerciale dans leurs centres. Inversement, Aubusson compte peu de

cellules commerciales vacantes. La capitale de la tapisserie présente en revanche un patrimoine bâti relativement dégradé et vacant (26% de vacance locative). Fougères, classée ville d'art et d'histoire depuis 1985, abrite 24 monuments historiques et 87 bâtiments inventoriés et, ce faisant, semble échapper à ce problème.



La cité médiévale à Fougères en fait un centre historique remarquable.



Le cinéma à Saint-Flour permet de maintenir un équipement culturel dans le centre.



La maison du peuple à Saint-Claude dynamise le centre historique.

Toutes les petites villes restent structurantes dans les campagnes

Malgré ces profonds bouleversements, une étude de Marie-Eve Férérol sur les petites villes du Massif central suggère que le modèle cristallin des lieux centraux se vérifie encore aujourd'hui (un modèle théorique datant de 1933 qui explique la place de chaque ville dans les réseaux de villes). Les petites villes restent bel et bien des centralités dans une armature territoriale désormais plus complexe.

L'attractivité commerciale des petites villes dans les territoires ruraux a en effet été imperméable aux mutations économiques. La pérennité des limites de leurs zones d'influence s'explique en partie par le relief¹⁴. Ainsi, en 1979 comme aujourd'hui, les grands centres régionaux influencent chacun un territoire identique. Les villes identifiées comme possédant une vaste aire d'attraction étaient les mêmes trente ans auparavant, comme Aurillac et Le Puy-en-Velay. Ce constat est également vrai pour les plus petites villes, comme Mazamet, Annonay, Cahors, ou Albi et Castres qui se partageaient déjà le

Tarn en 1978¹⁴. Ainsi, le Massif central présente une organisation de son réseau urbain sur un modèle cristallin qui a perduré puisque tous les niveaux de la hiérarchie sont présents et leurs zones d'influence se juxtaposent¹⁴.

Les mutations économiques ont pourtant affecté le développement des petites villes. Certaines n'ont plus de zone d'influence tandis que d'autres partagent les leurs (les « doublets urbains », identifiés par Marie-Eve Férérol). Ce ne sont plus seulement leur campagne qui assurent leur maintien dans les territoires, mais aussi la présence d'une ville de rang supérieur. En conséquence, elles deviennent des espaces de transit et perdent un peu de leur caractère de polarité pour des populations sédentaires. Pourtant, leur ancrage territorial reste conforme à la théorie des lieux centraux. Les petites villes continuent d'assurer un maillage équilibré des territoires les moins denses.

Références

- 1 > Guilluy, Christophe (2015). *La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, 192 p
- 2 > Brun, Alexandre ; Cuenot, Carole (2017). « Le mal-logement dans les centres anciens des petites villes : l'exemple Languedocien », *Urbanité*, no 8-13.
- 3 > Collet, Anaïs (2013). « Trajectoires résidentielles de classes moyennes et gentrification des anciens quartiers populaires », *Savoir/Agir*, n° 24-2, pp. 41-48.
- 4 > Razemon, Olivier (2016). *Comment la France a tué ses villes*, Rue de l'échiquier, 224 p.
- 5 > Estèbe, Philippe (2018). « Petites villes et villes moyennes : une leçon de choses », *Tous urbains*, n° 21-1, pp. 30-35.
- 6 > Leroy, Stéphane (2000). « Sémantique de la métropolisation », *L'espace Géographique*, no 1, pp. 78-86.
- 7 > Géoconfluences (glossaire) (2013). *Métropolisation*, article d'encyclopédie. URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/metropolisation>.
- 8 > Gaschet, Frédéric ; Lacour, Claude (2002). « Métropolisation, centre et centralité », *Revue d'économie Régionale Urbaine*, n°1, pp. 49-72.
- 9 > CGET (2017). *Villes moyennes en France : vulnérabilités, potentiels et configurations territoriales*, note d'analyse, 12 p.
- 10 > Géoconfluences (glossaire) (2018). *Périurbanisation*, article d'encyclopédie. URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/periurbanisation>.
- 11 > Demoli, Yoann ; Lannoy, Pierre (2019). *Sociologie de l'automobile*, Repères, pp. 41-57.
- 12 > Terres en villes, Pour la ville, comme pour l'agriculture et la nature [en ligne], disponible sur : <http://www.experimentation-paen.fr/terre-agricole-naturelle-urbanisation.asp>, consulté le 13/03/2020.
- 13 > 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°683-1, pp. 25-42. DOI : <https://doi.org/10.3917/ag.683.0025>.
- 14 > Férérol, Marie-Eve (2011). « Les petites villes des espaces interstitiels : comparaison entre le sud Massif central et la Castille/ Haute-Estremadure (provinces de Salamanque, Avila et Caceres) », *Carnets de Géographes*, n°3. URL : <http://journals.openedition.org/cdg/2489>.

Synthèse

Des petites villes fragilisées mais indispensables



Plusieurs dynamiques et processus ont marqué les territoires ces trente dernières années. Après la désindustrialisation, les processus de métropolisation et de périurbanisation ont contribué à « déclasser » les petites villes derrière les métropoles et ont fragilisé leurs centralités historiques au profit de leurs périphéries. Dans les campagnes, elles ont été nombreuses à subir un déclin démographique, d'importantes fragilités économiques et des fractures sociales⁹. Pour autant, elles continuent de mailler les territoires ruraux et d'assurer à leurs habitants la présence de fonctions économiques, administratives et de santé minimales.

En France, deux grandes tendances sont désormais à l'œuvre. D'une part, une uniformisation des modes de vie à l'échelle nationale (l'urbanisation de la France est achevée, affirmait Jacques Levy en 2013 au regard des pratiques de mobilités et de consommation) et, parallèlement, l'apparition de fractures sociales (et territoriales) de plus en plus importantes. Les métropoles, si attractives soient-

elles, sont concernées elles aussi. Dans ces grandes agglomérations, l'écart entre les revenus des plus riches et celui des plus pauvres varie de 3,9 à 4,1 points contre 3,5 à l'échelle de la France métropolitaine⁹.

Les écarts se creusent également dans l'ensemble des territoires ruraux. Les périphéries des petites villes se développent grâce à l'arrivée de ménages aisés ou de classe moyenne, tandis que les centres anciens accueillent (ou retiennent) les plus précaires. Les territoires attractifs bénéficient d'une économie résidentielle tandis que les plus isolés cumulent les fragilités. Pourtant, tous les territoires doivent aujourd'hui assurer un certain niveau de vie aux habitants dont les exigences et les besoins sont grandissants. Paradoxalement, les communes ont de moins en moins de ressources financières en raison, entre-autres, d'une perte de leurs activités productives et d'une réduction continue des dotations de l'État.



Bien que fragilisées, les petites villes disposent de peu de moyens financiers.

2

LES PETITES VILLES DANS L'ORGANISATION ET LES DYNAMIQUES TERRITORIALES

LE CAS DU BAS-LANGUEDOC
ET DU BASSIN D'ALÈS



Anduze, dans le Gard

Un soutien des petites villes par la Région Occitanie

Les petites villes doivent soutenir les espaces ruraux

Comme le Bas-Languedoc, la Région Occitanie est un territoire de contrastes. Elle se caractérise par une forte attractivité (elle est la deuxième région métropolitaine qui a le taux de croissance démographique le plus fort), mais compte parmi les régions les plus pauvres de France (elle est la deuxième dont le taux de chômage est le plus élevé). Elle comprend des territoires à la pointe en matière de recherche et développement (comme le secteur de l'aéronautique à Toulouse) et d'autres qui peinent à retrouver un modèle économique durable suite aux crises industrielles (dans les territoires plus ruraux, notamment).

La récente fusion des Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées a permis l'élaboration d'un nouveau document de planification, le SRADDT (le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire), au sein duquel la politique régionale a été redéfinie. Les petites villes et les bourgs-centres ont été identifiés comme structurants au sein de ce vaste territoire dont les densités de population sont souvent faibles, et le relief contraignant. Depuis 2018, un dispositif régional mis en œuvre par la Région conforte le rôle des petites villes : celui de soutenir l'armature territoriale pour maintenir un équilibre et une égalité des chances à tous les habitants.

En pratique, le dispositif vise à donner un cap stratégique sur le long terme pour les petites villes

Pour celles qui structurent un bassin de vie, le dispositif a vocation à favoriser l'emploi, à renforcer la cohésion sociale, l'attractivité et la qualité de vie des habitants. Pour la Région, il s'agit moins d'être un « guichet » supplémentaire que d'accompagner ces collectivités dans la rédaction de leur projet communal et de coordonner leurs actions à moyen et long termes. En 2019, 448 communes avaient manifesté leur volonté de s'engager et près de la moitié avait déjà déposé un dossier.

Depuis 2018, la mise en œuvre de ce dispositif et son suivi dans le Gard par l'agence d'urbanisme a permis de mettre en lumière certaines pratiques et blocages des petites villes. Dans de nombreux cas,

les projets d'aménagement peinent encore parfois à s'articuler avec les territoires vécus quotidiennement par les habitants, qui dépassent systématiquement les limites administratives (c'est particulièrement le cas concernant la mobilité : pistes cyclables ou voies vertes qui s'arrêtent à la limite de la commune). Dès lors, la Région impose un dialogue entre acteurs d'échelles différentes (de la commune jusqu'au SCoT) impliquant une réflexion des projets communaux à la lumière des projets de territoire.

Du reste, les actions menées par la commune ne s'inscrivent pas toujours dans une stratégie cohérente. Elles répondent le plus souvent à des ur-

gences, comme la réfection d'un bâtiment communal, l'agrandissement d'une aire de stationnement ou la sécurisation des abords d'une école, sans prendre en compte certains enjeux plus globaux tels que la place des déplacements motorisés dans les centres historiques d'ici une dizaine d'années. De plus, les temporalités politiques orientent le déve-

loppement sur du court terme. Le dispositif BCO a ainsi permis aux bourgs-centres et petites villes de se mettre dans une dynamique de projets, de construire leur ambition communale en prenant en compte les différentes échelles des territoires et en structurant leurs actions dans des axes stratégiques.

Typologie de petites villes dans l'Hérault et le Gard

L'examen du fonctionnement territorial du Bas-Languedoc amène à de nouveaux bilans. Le profil des petites villes est, là encore, différencié en fonction de leur distance à la métropole et aux villes-centres (Nîmes et Béziers). Les petites villes du littoral sont tributaires du tourisme, lui-même fragile sous certains aspects (l'adaptation aux changements climatiques, notamment). Celles de la plaine sont

dépendantes de la métropole, de son dynamisme et de ses emplois. Leur économie, essentiellement résidentielle, présente, elle aussi, des limites. Et les petites villes des arrière-pays, enfin, ont été longtemps dépendantes d'un modèle économique et oscillent aujourd'hui entre la revendication d'une relative autonomie et une inscription assumée dans l'influence métropolitaine.

Les fragilités des petites villes littorales masquées par le tourisme

Les petites villes du littoral affichent des fragilités sociales (en raison d'une saisonnalité marquée notamment), cependant masquées par leur attractivité touristique. Elles ont connu de profonds bouleversements car l'attractivité du littoral ne se dément pas depuis le milieu du XIX^e siècle. La population de Palavas-les-Flots a ainsi triplé entre 1851 et 1926, puis elle a quintuplé pour atteindre plus de 6 000 habitants lors du dernier recensement en 2016. Même cas pour Vias (5 613 habitants) dont la population a été multipliée par trois entre 1946 (1 793 habitants) et aujourd'hui, ou encore Valras-Plage (974 habitants en 1931, 4 192 en 2016). Ainsi, ces petites villes ont été dimensionnées pour dix fois leur population annuelle (voirie et réseaux divers, immeubles de logement, stationnement, stations d'épuration...). Pourtant, ces petites villes littorales

construites par et pour le tourisme font aujourd'hui face à d'importantes fragilités sociales, en partie comparables à celles observées dans les petites villes rurales. Les taux de chômage et de pauvreté y sont plus élevés que les moyennes nationale et régionale. À Palavas-les-Flots, le taux de chômage est de 18,4 % et celui des 15-24 ans de 29 %. À Vias, il atteignait en 2015 24%, 22% à Gruissan et 23,4% au Grau-du-Roi (INSEE). La précarité a donc aussi gagné ces territoires. Dans leur centre ancien, le problème y est le même qu'ailleurs : l'insalubrité et l'inadaptation des logements a progressivement entraîné un abandon généralisé de ces espaces. Pourtant, les richesses patrimoniales y sont là encore remarquables : la ville d'Agde par exemple comprend 16 monuments historiques inscrits ou classés.

Les petites villes de la plaine sont globalement plus riches que leurs villes-centre

Les petites villes accolées aux villes-centres sont globalement plus riches qu'elles : en 2015, Béziers, Montpellier et Nîmes présentaient respectivement des médianes de revenus disponibles par Unité de Consommation (UC) de 15 546€/an, 17 640€/an et 16 881€/an (toutes plus faibles que la médiane française de 20 565€/an). Ces agglomérations concentrent finalement moins de ménages imposables du fait d'un pourcentage élevé de logements sociaux (Montpellier compte par exemple moins de 50% de ménages fiscaux imposables).

Pour autant, au sein même des petites villes « périphériques », plusieurs ensembles se dégagent : celles qui gravitent autour de Montpellier sont les plus riches, à l'image de Montferrier-sur-Lez (59 % des ménages imposés, médiane du revenu disponible par UC à 22 159 € par an), Le Crès (63 %, 23 516 € par an), Les Matelles (68 %, 24 648 € par an), ou encore Lattes (67,5 %, 23 093 € par an). Les contrastes sont plus marqués dans la périphérie nîmoise puisque certaines petites villes comme Saint-Gilles ont une part de ménages fiscaux imposés de 35 % pour un revenu médian par UC de 16 243 € par an, tandis que d'autres accueillent des ménages plus aisés, comme Bellegarde (48 %, 19 299 € par an) ou Manduel (52 %, 20 188 € par an).

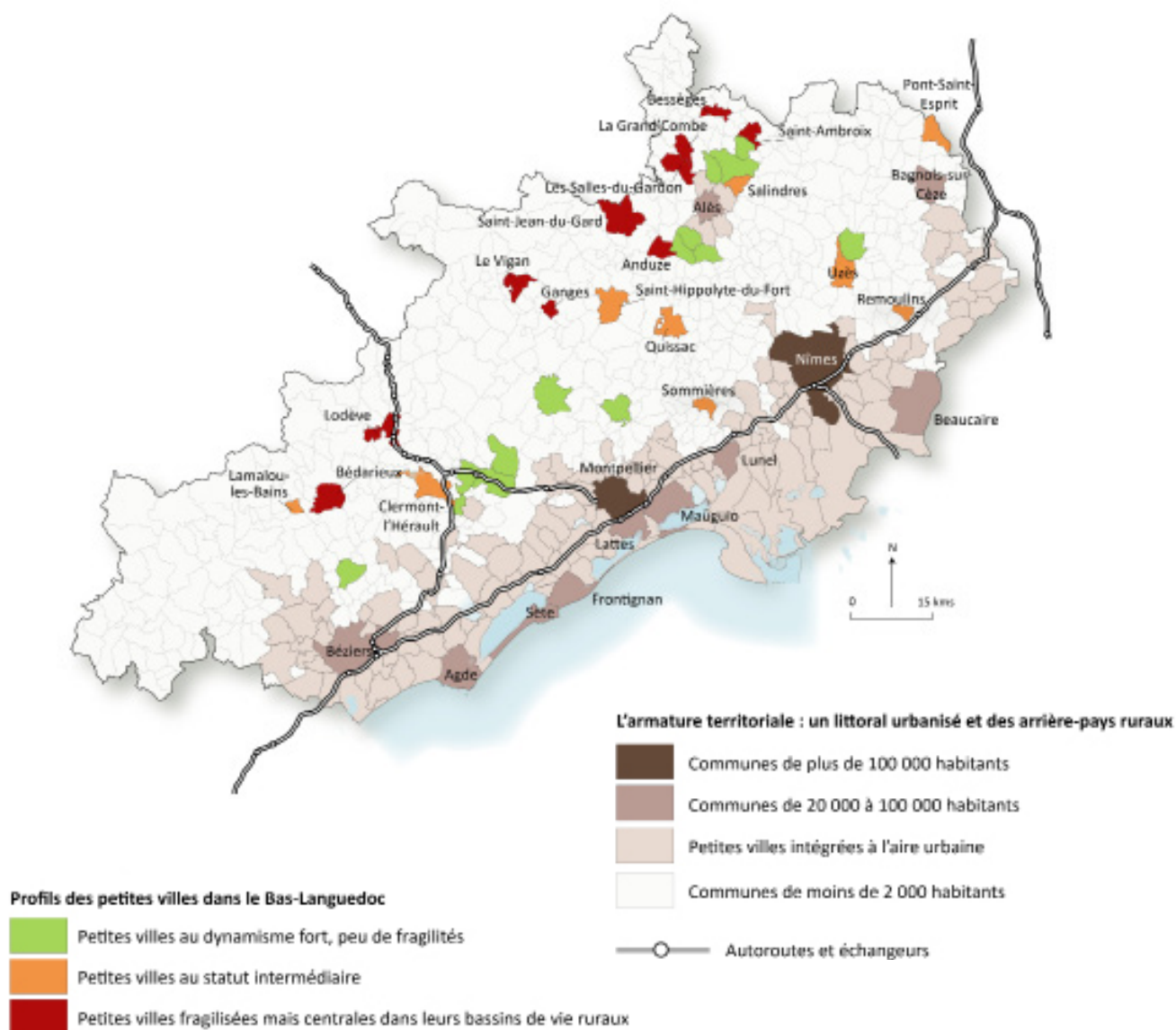
Les petites villes de la périphérie de Béziers sont, dans l'ensemble, plus pauvres encore, à l'image de Servian (44,5 %, 18 559 € par an) ou Villeneuve-les-Béziers (48 %, 18 828 € par an). Béziers compte en effet moins d'emplois et un moindre rayonnement régional par rapport à Montpellier et Nîmes.

L'arc rétrolittoral comprend également des petites villes qui font exception, car elles sont plus isolées des grands pôles urbains de Montpellier, Béziers et Nîmes : Pézenas (entre Montpellier et Béziers), Sommières (entre Montpellier et Nîmes) et Remoulins (entre Nîmes et Avignon). Ces petites villes, qui ne sont pas totalement incluses dans la dynamique périurbaine sans pour autant être centrales dans un territoire rural, sont globalement pauvres. Pézenas compte à peine 39,5 % de ménages fiscaux imposés pour une médiane de revenu par UC de 16 816 € par an. Elle n'est pourtant qu'à une heure de Montpellier et une demi-heure de Béziers. Le schéma est le même pour Remoulins qui bénéficie d'atouts touristiques (site du Pont du Gard), mais qui reste fragile avec 43 % des ménages imposés et une médiane de revenu disponible par UC à 17 873 €. Enfin, Sommières est plus fragile encore avec seulement 38 % de ménages fiscaux imposables et une médiane de revenu par UC de 16 919 € par an.

Les petites villes des arrière-pays peinent à redorer leur image de villes industrielles en déclin.

L'arrière-pays comprend lui-même des sous-catégories de petites villes, distinguées en fonction de leur dynamisme et de leurs fragilités. Sans surprise, ces différences sont déterminées par la proximité des grandes agglomérations littorales ou des grands

axes routiers. Les petites villes des arrière-pays proches d'un échangeur autoroutier ou à moins d'une demi-heure des ville-centres sont bien moins fragiles que celles qui sont plus isolées et enclavées dans les reliefs.



Les profils des petites villes s'expliquent selon leur localisation géographique

Le bassin alésien, un système à part

La typologie des petites villes dans l'Hérault et le Gard révèle également un système à part, celui du bassin alésien, dont les villes semblent reproduire, à plus grande échelle, la situation du Bas-Languedoc.

Le Bas-Languedoc compte peu de villes moyennes, huit dans le couloir méditerranéen, une dans la vallée du Rhône (Bagnols-sur-Cèze), Alès étant la seule située en retrait de ces deux secteurs. Bien qu'elle soit en lien étroit avec Nîmes, Alès fonctionne en système fermé puisqu'elle reproduit à plus grande échelle la situation du Bas-Languedoc : les petites villes qui gravitent autour d'elle subissent son influence en fonction de sa proximité. Une dizaine de petites villes forment ainsi un espace périurbain inscrit dans la continuité d'Alès et présentent des traits comparables avec les petites villes de la plaine littorale du Bas-Languedoc (elles sont globalement plus riches que la ville-centre). En dehors de cette ceinture, quelques villes de moins de 10 000 habitants jalonnent les premiers reliefs des Cévennes et sont bien plus fragilisées : La Grand'Combe, Les Salles-du-Gardon, Bessèges, Saint-Ambroix, Anduze, Saint-Jean-du-Gard, Génolhac et Chamborigaud.

Les trajectoires de ces petites villes en retrait de la périurbanisation diffèrent pourtant. Leurs héritages industriels, leurs rôles hérités du passé religieux très marqué dans les Cévennes, leurs réactions face à la désindustrialisation ou encore leur distance à la ville-centre expliquent ces variations. Plus récemment, Anduze et Saint-Jean-du-Gard se sont appuyées sur une stratégie de marketing territorial (amorcée il y a trente ans). Grâce au « petit train des Cévennes », elles échappent en partie au déclin. À l'inverse, La Grand'Combe ou Bessèges présentent encore de forts taux de chômage et de pauvreté (jusqu'à 40% en 2015).

Malgré ces différences, le bassin alésien fonctionne comme un système. Toutes les villes y ont une place et un rôle. Elles entretiennent des relations entre elles qui participent à rendre tout le territoire cohérent et à maintenir un équilibre démographique et économique. Récemment, la mise en place d'un nouveau périmètre intercommunal a été l'occasion pour les maires de dialoguer ensemble sur ces interrelations qu'ils entretenaient déjà, de les formaliser dans un projet de territoire afin de les rendre plus durables et de les renforcer.

Depuis les années 1960, la ville d'Alès met en place de nombreuses actions pour enrayer son déclin démographique, relancer l'économie et changer l'image de son territoire. En plus de miser sur des équipements moteurs (comme le Pôle mécanique) et d'investir dans l'offre de formation, elle mène une stratégie de marketing territorial efficace. Pourtant, peu de petites villes profitent des retombées de ce dynamisme : seules Anduze et Saint-Jean-du-Gard grâce à la mise en service du « petit train touristique des Cévennes » (30 000 visiteurs par an). Pour les autres, les difficultés se concentrent désormais dans les coeurs de ville dont les niveaux de vie des habitants sont les plus bas. Toutefois, l'examen du fonctionnement de ces petites villes révèle l'existence de coopérations entre elles, basées sur la complémentarité.

L'examen des petites villes dans le bassin d'Alès démontre que leurs trajectoires n'obéissent pas nécessairement aux dynamiques régionales (Desjardins, Estèbe, 2019). Des petites villes peuvent être en déclin alors même que la ville-centre autour de laquelle elles gravitent a entamé une reconversion économique et que l'espace régional lui-même est dynamique et attractif.

Ainsi, le cas du bassin d'Alès montre combien, dans les espaces ruraux, les petites villes sont dépendantes de leur localisation et de leur histoire. Celles qui se situent à proximité des accès routiers ou ferroviaires sont mieux connectées aux grandes villes et sont donc plus attractives pour les ménages et les entreprises. Celles qui sont isolées dans des montagnes ont un rôle de centralité majeur à assurer

pour les populations de leur bassin de vie, mais sont peu attractives pour l'extérieur. Au reste, les petites villes anciennement minières semblent aujourd'hui plus fragiles que les petites villes manufacturières en raison d'un héritage plus marqué dans la ville et, à en croire les élus interviewés en 2018 et 2019, d'un poids plus fort dans l'imaginaire collectif.

Zoom

L'héritage historique des petites villes du bassin d'Alès

Les trajectoires des petites villes dans le bassin d'Alès se sont en grande partie construites par leurs « aventures industrielles » (verbatim de maire). Les deux formes d'industrie présentes dans les Cévennes, celle de la soie et celle de la mine, ont en effet façonné les paysages, les identités et les profils des habitants durant plus de deux siècles. Au fil du temps, ces industries ont divisé le territoire en deux cultures très différentes. À l'est, le paternalisme de la mine, les puits d'extraction, les cheminées, les crassiers et les terrils et à l'ouest, la « soyeuse Cévenne des mûriers et des filatures », plus féminine et plus discrète¹.

L'élevage du ver à soie remonte au début du XVIII^e siècle, alors que la châtaigneraie subissait d'importants dégâts dus au froid¹. La culture du mûrier s'était alors avérée plus rentable que celle du châtaignier, et la sériciculture a progressivement transformé les paysages des Cévennes. Des centaines de milliers « d'arbres à pain » (des mûriers, la nourriture du ver à soie) ont été plantés, exclusivement sur les versants méditerranéens, moins froids que les versants océaniques. De nombreuses magnaneries et filatures se sont imposées dans ce paysage avec leur architecture volumineuse².

Pour autant, l'industrie de la soie a connu de nombreux soubresauts entraînant une désindustrialisation « précoce ». Entre 1840 et 1845, les vers à soie ont été massivement atteints par la maladie de la pébrine. En 1850, la crise a été telle que la séricicul-

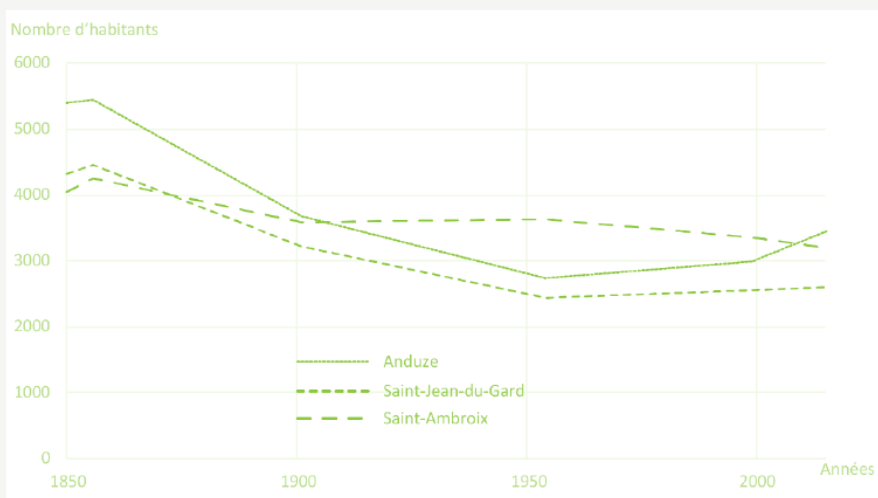
ture a massivement déclinée. À la même époque, la première ligne ferroviaire du Gard fut achevée (La Grand'Combe – Beaucaire) et l'industrie minière se lançait. Les années 1860 ont été marquées par deux avancées majeures : l'invention du métier à tisser les bas de soie en 1864, qui a modernisé l'activité, et l'arrivée de Louis Pasteur à Alès en 1865 venu étudier la maladie du ver à soie. Tandis que Pasteur découvrait les origines de la maladie et le moyen de la combattre en 1868, les petites villes des Cévennes liées à l'industrie textile, comme Anduze, Saint-Jean-du-Gard ou Saint-Ambroix ont perdu de nombreux habitants. Entre 1856 et 1914, c'était 39 % de population en moins dans la « Cévenne lozérienne »¹.

Parallèlement, l'activité minière s'est déployée et a prospéré. Entre 1860 et 1911, le nombre d'habitants de l'ensemble du bassin houiller d'Alès a été multiplié par trois. On comptait désormais 5 000 ouvriers, 3 000 métallurgistes et 13 000 mineurs. Le déclin des villes à l'activité textile a ainsi profité aux villes de l'industrie minière, dont le besoin en main-d'œuvre était alors important. L'exemple de la commune de Saint-Germain-de-Calberte, qui a perdu 38% de sa population, dont 55% de ses agriculteurs, s'est multiplié.

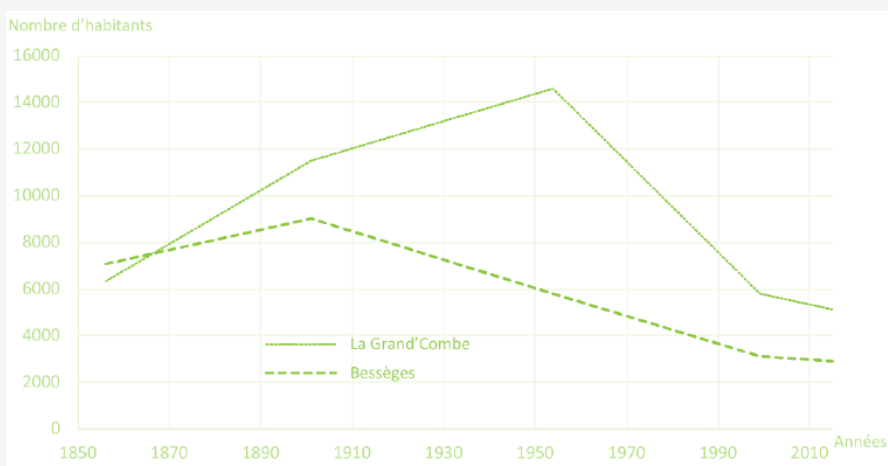
L'industrie minière a en effet été l'autre modèle de développement majeur dans les Cévennes. Certaines villes, comme La Grand'Combe, sont nées de cette activité et ont été tournées et conçues

exclusivement en fonction d'elle. La compagnie minière organisait la vie des ouvriers au quotidien et les prenait en charge de la naissance à la mort. Ils bénéficiaient de logements gratuits, de la prise en charge de leurs enfants (écoles et loisirs), de soins, de vivres à prix coûtant, d'un emploi, d'un revenu

stable et de perspectives d'évolutions. Le salaire des mineurs était au moins quatre fois plus élevé que celui des fileuses². En échange, les ouvriers devaient se soumettre à une morale et une pratique religieuse sans faille.



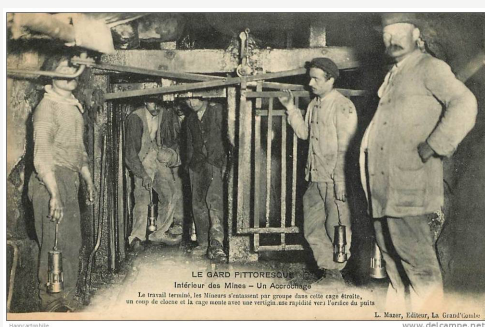
Les petites villes liées à l'élevage du ver à soie et en bas les petites villes minières.



Trajectoires démographiques comparées des petites villes du bassin alésien.

La Grand'Combe a été entièrement construite en 1846 par la Compagnie des mines et son histoire se confond complètement avec la période d'exploitation. Entre 1861 et 1911, la population communale est en effet passée de 7 700 à 11 500 habitants et

c'est à la fin des années 1950 qu'elle fut la plus importante : 14 565 habitants. C'est également à cette période que le record de production fut le plus haut (3,3 millions de tonnes de charbon extraites). On comptait au total 70 fours à coke à La Grand'Combe.



Des mineurs à La Grand'Combe
(<https://masdelaregordane.wordpress.com/>)



Les fileuses d'Anduze
(<https://anduze-culture.blogspot.com/>)

Dans les Cévennes, La Grand'Combe a été la troisième plus importante ville du Gard en terme de population (elle est aujourd'hui placée en 21^e position). Sa renommée était nationale et internationale : la ville a inauguré la première ligne de chemin de fer La Grand'Combe/ Beaucaire en 1842 et elle a obtenu le premier prix à la foire universelle à Paris en 1870 grâce à sa « briquette de La Grand'Combe » utilisée dans les bateaux du monde entier.

La sériciculture et l'industrie minière ont décliné plus tôt dans les Cévennes que les grands bassins industriels du nord et de l'est de la France. Les enjeux de la désindustrialisation dans les Cévennes étaient en effet relatifs face aux grands bassins miniers du reste de la France. Les conséquences sociales et économiques y ont été moins spectaculaires, mais pas moins fortes (les taux de pauvreté sont comparables). Certains cantons, comme ceux de Saint-Germain-de-Calberte ou de Barre-des-Cévennes,

ont respectivement perdu 77 et 80 % de leur population entre 1851 et 1982. Les petites villes du bassin alésien n'ont pas été épargnées, comme La Grand'Combe qui a perdu près du tiers de sa population.

Que ce soit pour l'industrie de la soie ou celle de la mine, les petites villes ont profondément été affectées par ces changements, vécus comme « une descente aux enfers », une « lente agonie », une « trahison de la part de l'État » (verbatim maires). Les compagnies minières avaient en effet été nationalisées en 1946, donnant de nouveaux espoirs aux mineurs. La fermeture successive des puits à partir des années 1960 a marqué la fin de l'exploitation du charbon dans les Cévennes et un certain « abandon » des terres et de leur identité : Rochebelle à Alès en 1968, le puits Ricard à La Grand'Combe en 1978 ou encore le puits des Oules (Laval-Pradel) en 1985¹.

Synthèse

Les petites villes du Bas-Languedoc cherchent à conforter leur place dans les territoires



La redynamisation des petites villes dans un entre-deux territorial, comme c'est le cas dans le bassin d'Alès, soulève en réalité plusieurs enjeux, mis au jour grâce à l'élargissement des intercommunalités. Ces petites villes font partie d'un système urbain dont dépend aussi la ville-centre. Ainsi, la vitalité d'Alès, de ses commerces et de ses équipements publics dépend largement de la stabilité des petites villes qui constituent son bassin de chalandise. Les petites villes ont donc une place dans des systèmes urbains plus vastes et permettent à l'ensemble de fonctionner. À une échelle plus fine, elles doivent assurer les fonctions élémentaires pour des populations isolées et souvent fragiles

(des ménages en grande précarité, des personnes âgées, etc.).

Ce double enjeu suggère que les petites villes ont bien une place à conserver dans les territoires ruraux. Pour autant, à l'échelle urbaine (et plus spécifiquement à celle des centres historiques) de nombreuses difficultés persistent. Là encore, l'étude du bassin d'Alès révèle une piste, celle de la coopération entre villes basée sur la complémentarité, dans le but de maintenir les fonctions en place, non pas à l'échelle d'une ville mais à celle d'un territoire.

Références

- 1 > Cabanel, Patrick (2016). *Histoire des Cévennes. Que sais-je ?*, PUF, URL : <https://www.cairn.info/histoire-des-cevennes--9782130749363.htm>.
- 2 > Bazin, Luc (1987). « Femmes cévenoles, filatures et soie », *Le Monde alpin et rhodanien, Revue régionale d'ethnologie*, n°15-3, PP. 163-74. DOI : <https://doi.org/10.3406/mar.1987.1344>.

3

DES PETITES VILLES DEVENUES RÉSILIENTES GRÂCE À LA COOPÉRATION



Quissac, 2019

Les moyens dont les petites villes disposent pour enrayer le déclin

Les politiques publiques

Depuis moins d'une dizaine d'années, les petites villes sont à nouveau ciblées par des dispositifs spécifiques tels que des programmes ou des appels à projets nationaux (« revitalisation des centres-bourgs » ou encore « petites villes de demain »).

Depuis les années 1990, elles ont pourtant rarement été au cœur de telles politiques publiques, préférentiellement « réservées » aux métropoles. Si l'État se préoccupe à nouveau de la situation de ces petites unités urbaines dans les campagnes, son engagement n'est cependant plus le même qu'au XIX^e siècle. Les petites villes ne font plus l'objet d'importants financements destinés à les doter en équipements structurants. L'État se positionne désormais davantage comme un accompagnateur du changement – voire un facilitateur – mettant à leur disposition un panel d'outils nouveaux.

Ces politiques publiques sont pourtant sélectives et laissent un grand nombre de communes sans aides. En effet, toutes les petites villes ne disposent pas toujours d'ingénierie en interne pour y répondre. À l'échelle régionale, le dispositif BCO (« Bourg-Centre Occitanie »), suivi dans le Gard par l'agence d'urbanisme, en témoigne. De nombreuses petites villes n'ont pas candidaté par manque de temps, d'ingénierie ou de budget.

En outre, des objectifs sont assignés aux communes (par exemple « conforter le rôle de polarité dans un bassin de vie » ou encore « participer à la redynamisation du centre-bourg ») ainsi que des moyens (financiers, mais surtout humain avec l'appui de

représentants de l'État qui apportent aux équipes municipales des conseils et un suivi). Au terme du contrat, les résultats sont évalués par des autorités compétentes afin de juger de l'efficacité du programme¹. Cette évaluation présente une première limite car elle conduit à une gestion des territoires par le prisme de la performance². L'évaluation des politiques publiques a connu un véritable essor au cours des années 1990 et bien qu'elle permette un recul sur leur efficacité, elle conduit également à changer dès le départ les objectifs des actions. La performance est dès lors systématiquement recherchée et mène à souhaiter des résultats quantitatifs à court terme².

Enfin, le choix des villes retenues pour bénéficier de ces dispositifs contribue, lui aussi, à entretenir des inégalités entre elles. Les critères qui permettent de les départager ne sont en effet pas toujours objectifs et ce sont parfois « leur proximité avec le Gouvernement ou les relations du préfet avec certains élus » qui prime³. Cette thématique est abondamment traitée par les sciences politiques, dans lesquelles est analysé le rôle des élus dans les rapports sociaux locaux⁴.

Finalement, alors même que ces politiques publiques constituent un levier majeur pour les petites villes en leur offrant un cadre, un apport financier et technique, un suivi et un encadrement, beaucoup d'entre elles ne passent pas le cap de la candidature. Les plus fragilisées sont parfois même celles qui candidatent le moins. Elles disposent de peu de

moyens financiers et des équipes municipales restreintes. Dans le Gard, l'agence d'urbanisme a été un outil précieux pour permettre à ces communes de candidater malgré tout : l'accompagnement de

l'agence se fait hors du cadre des marchés publics, ce qui allège considérablement les procédures. Tous les territoires ruraux n'ont cependant pas de telles structures à leur disposition.

Les documents de planification

Les documents de planification s'avèrent être, eux aussi, limités pour accompagner les municipalités dans la restructuration de leurs bourgs. Les SCoT, documents supra-communaux, sont généralement mal compris par les élus (les prescriptions, notamment), mal utilisés et donc mal perçus. Vécus comme des contraintes, ils ne permettent pas toujours une fluidité dans les procédures. Les projets de territoires, plus souples car non prescriptifs, sont quant à eux souvent peu mis en œuvre, faute de moyens. Enfin, tous les autres documents (PLU, PLH, PDU...) s'enchevêtrent et sont complexes à mobiliser pour des maires peu formés à cet exercice.

La revitalisation des petites villes passe pourtant nécessairement par la mise en œuvre de projets d'aménagement qui sont eux-mêmes soumis à des documents d'urbanisme. Ces projets doivent correspondre avec le cap stratégique annoncé dans le PADD et suivre les OAP du PLU. Plusieurs difficultés apparaissent. Les PLU sont soumis à un enchevêtrement d'autres documents dont ils doivent intégrer les directives. Dans la pratique, les projets sont donc fortement ralentis par les procédures de mises à niveau et de révision de ces documents afin qu'ils ne soient pas caducs.

Les blocages que les maires rencontrent quand ils veulent redynamiser leur commune

Pour les petites villes qui sont retenues dans le cadre de ces appels à projets, et plus largement pour celles qui veulent mettre en œuvre une stra-

tégie de revitalisation, deux principaux blocages apparaissent : l'anticipation foncière et la mobilisation des promoteurs immobiliers privés.

L'anticipation foncière souvent absente dans les petites communes

Une fois le moment venu de lancer un projet, les maires se retrouvent souvent démunis car ils n'ont pas anticipé l'achat des terrains. Cette anticipation nécessite une « gestion foncière » pointue (qui s'appuie sur une veille des mutations foncières, notam-

ment) et une pérennité de cette stratégie au-delà des mandats.

La difficulté pour les élus à assurer la maîtrise foncière a longtemps été considérée comme la première cause d'échec des politiques d'urbanisme⁵.

L'achat des terrains est un paramètre indispensable à la revitalisation des petites villes et, plus largement, à la conduite de tous les projets d'aménagement. Pour les collectivités, l'acquisition des terrains dépend de leurs capacités de financement, de l'implication d'organismes de gestion tels que les EPF (les Établissements Publics Fonciers dont le rôle est d'acheter des terres à la place des communes), des opportunités foncières mais surtout de leurs positionnements politiques anticipatifs. Dit autrement, un projet d'aménagement nécessite que les terres convoitées aient fait l'objet d'une veille bien en amont. Pour cela, les communes ont à leur disposition des outils, tels que les « Emplacements Réservés » (ER), inscrits dans les Plans Locaux d'Urbanisme qui empêchent la vente à un particulier ou encore le « Droit de Préemption Urbain » (DPU), qui positionne automatiquement la commune comme acheteuse en cas de vente.

Dans la pratique, pourtant, peu de communes ont une stratégie foncière clairement établie. Cela né-

cessite d'avoir un cap stratégique et d'anticiper les actions à mener. De nombreuses petites villes n'ont pas d'ambition communale à long terme tant elles sont prises dans des logiques de court terme, en répondant à des urgences du quotidien (la fermeture d'une maternité, la sécurisation d'une école, la réfection d'une salle municipale...). Elles n'ont, du reste, pas toujours une bonne connaissance du stock et des flux fonciers sur leur territoire. L'observation des mouvements fonciers (ventes et achats des terrains) se révèle en effet être un levier indispensable pour la construction d'une stratégie foncière. Elle permet de mieux préserver les espaces naturels et agricoles, d'optimiser l'espace ou encore de développer des outils de connaissance (par ailleurs désormais obligatoires dans certains documents-cadres, comme les Programmes Locaux de l'Habitat). Ces dispositifs de veille sont largement développés par les grandes collectivités et par les organismes d'intervention foncière, mais le sont bien moins dans les communes de plus petites tailles⁶.



Réappropriation du centre de Guingamp par l'aménagement d'un parcours au-dessus du Trieux.

Pas de promoteurs immobiliers privés pour intervenir dans la redynamisation des bourgs

Le deuxième blocage provient du fait que, dans les milieux ruraux, les promoteurs immobiliers privés sont absents (il y a trop peu d'attractivité et donc de demandes). L'absence de cet acteur indispensable pour rénover les logements dégradés dans les centres bloque tout le processus de revitalisation.

Dans les centres historiques, la revitalisation passe en effet nécessairement par la rénovation des logements et leur remise sur le marché. Ces rénovations sont effectuées par des organismes indépendants : des bailleurs sociaux et des promoteurs immobiliers. Dans les petites villes, deux types de bailleurs sociaux sont présents : des bailleurs à fonds publics (généralement le bailleur départemental) et un, voire deux, bailleurs à fonds privés. Chacun de ces bailleurs va réaliser quelques opérations et remettre ainsi une petite quantité de logements sur le marché. Ils sont cependant insuffisants pour qu'une dynamique se mette en place. Pour cela, les promoteurs immobiliers doivent prendre le relais et assurer d'autres rénovations. Petit à petit, la rénovation d'un grand nombre de logements contribue à inverser la tendance et à rendre à nouveau les centres historiques attractifs (ceci est d'autant plus vrai que la commune rénove quant à elle les espaces publics).

Dans les petites villes, les promoteurs immobiliers privés sont pourtant absents. Le marché est bloqué (il n'y a aucune demande), sans compter que les opérations sont coûteuses en raison de contraintes techniques fortes (difficulté d'accès, mise aux normes complexe, réglementation contraignante). Cela contribue à décourager les promoteurs qui jugent ces opérations non rentables. Pour pallier à cela, l'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat (ANAH) propose aux propriétaires de les aider à rénover leurs logements, mais les « restes à charge » sont souvent trop élevés pour eux (pas moins de 30 % du coût global des travaux).

Dans certaines régions de France, l'absence de promoteurs immobiliers privés a été solutionnée. En Bretagne par exemple, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) effectue des « packs » de projets, comprenant des opérations immobilières dans des secteurs attractifs et d'autres dans des secteurs dévitalisés. En échange de taux d'intérêt bas, les investisseurs qui souhaitent s'engager dans les projets attractifs sont également contraints à s'engager aussi sur les projets les moins rentables. Les premiers résultats sont positifs.

D'autres pistes qui existent et qui fonctionnent : la coopération

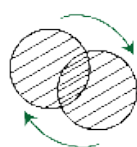
Les politiques publiques et les cadres réglementaires sont, aujourd'hui, les principaux outils dont les petites villes disposent pour enrayer leur déclin. L'analyse de blocages « de terrain » révèle pourtant que ces outils n'apportent pas toujours de résultats probants. Dans le bassin alésien, d'autres stratégies ont émergé. Les petites villes les plus fragilisées

fonctionnent en effet en binômes, selon une logique de coopération (Anduze/Saint-Jean-du-Gard) ou de complémentarité (Génolhac/Chamborigaud, par exemple). Avec une vingtaine d'années de recul (depuis que ces coopérations ont été mises en place), certaines petites villes autour d'Alès sont parvenues à modifier leur trajectoire.

Des enseignements à tirer des modes de coopération existant entre les organismes vivants

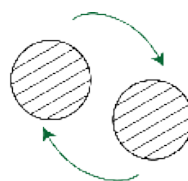
Les trajectoires des petites villes dépendent en grande partie de leur environnement. Elles sont en effet influencées par la proximité des métropoles, par leur situation géographique, les accès aux grandes infrastructures de déplacement mais aussi par les autres entités urbaines qui se situent aux alentours. Les petites villes font ainsi partie de systèmes dits « ouverts » puisqu'elles entretiennent des relations entre elles et avec les autres villes qui les composent. Les interactions des villes au sein d'un système permettent d'analyser de quelle

manière la ressource est partagée, si ce partage est équitable ou non, et de mesurer la durabilité du système et des éléments qui le composent. Dans la nature, les « interactions biologiques » correspondent aux associations entre plusieurs êtres vivants⁷. De la même manière que les villes, les animaux, insectes, plantes ou bactéries entretiennent des relations entre eux qui peuvent être neutres, bénéfiques ou néfastes selon leur degré d'interactions, leur dépendance mutuelle et la nature de leurs échanges.



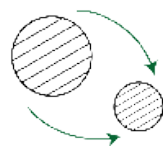
La symbiose

Relation dissymétrique, souvent obligatoire, que les territoires entretiennent pour leur profit réciproque



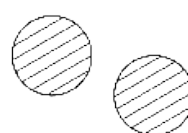
Le mutualisme

Association bénéfique pour chacune des villes impliquées



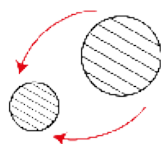
Le commensalisme

La relation est bénéfique pour un territoire et neutre pour l'autre



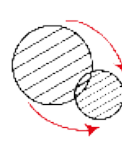
Le neutralisme

Absence d'interaction entre territoires



L'amensalisme

Relation nuisible pour un territoire, neutre pour l'autre



La compétition / prédation

Association d'un ou plusieurs territoires-prédateurs à un ou des territoires-proies.



Le parasitisme

Relation bénéfique pour l'un des deux territoires, nuisible pour l'autre.

Dans la nature, les systèmes les plus résilients sont ceux qui sont basés sur l'entraide et la coopération. Pierre Ginet, géographe et professeur à l'Université de Lorraine, a mis en évidence dans ses travaux de recherche que le développement des territoires est conditionné, comme dans les milieux naturels, par leurs relations avec les autres territoires. Avant lui, le parallèle entre le monde biologique et l'aménagement avait été fait notamment grâce aux travaux de Von Bertalanffy (biologiste fondateur de la « théorie systémique » et de la cybernétique) ou plus récemment de Sabine Barles (chercheuse spécialisée dans l'étude du « métabolisme urbain »).

Les interactions « à bénéfices réciproques » entre les êtres vivants ont été découvertes à la fin du XIXe siècle, plus tardivement que les interactions « néfastes », souvent plus simples à observer (comme la prédation)⁸. Les villes, elles aussi, entretiennent des relations entre elles qui peuvent s'apparenter aux principales interactions observées dans la nature, à savoir le mutualisme, la symbiose, le commensalisme, le neutralisme, l'amensalisme, la compétition, la prédation et le parasitisme.

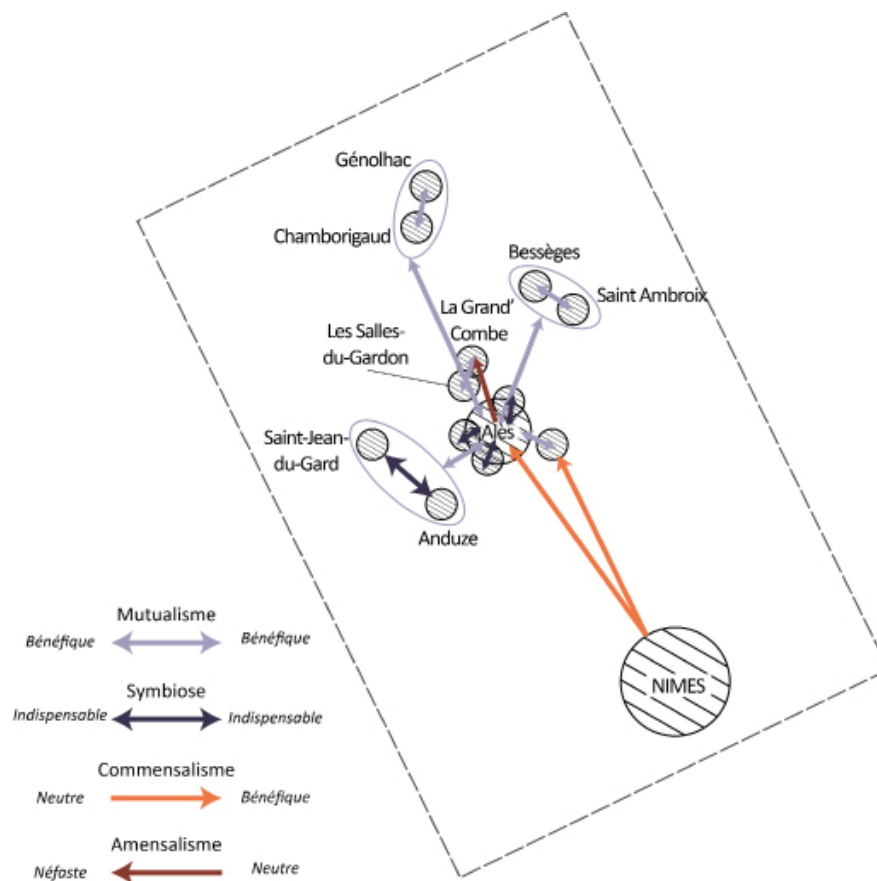
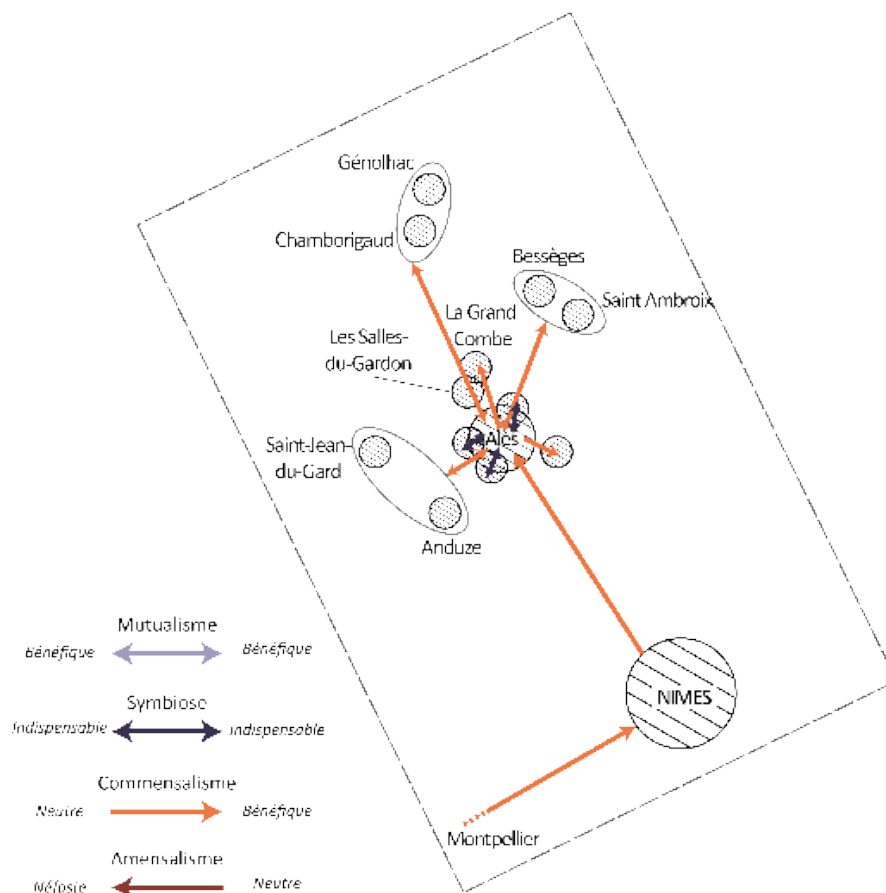
Les interactions biologiques appliquées au bassin d'Alès

Chaque petite ville peut avoir des interactions avec plusieurs autres villes. Anduze, par exemple, a une relation symbiotique avec Saint-Jean-du-Gard, mais elle a également une interaction avec Alès, et indirectement avec d'autres grandes villes comme Montpellier ou Nîmes (par le tourisme, notamment). Certaines petites villes peuvent également avoir des interactions différentes avec une même autre ville : c'est le cas de La Grand'Combe qui entretient à la fois une synergie avec Alès (au regard des flux de jeunes qui partent d'Alès pour aller faire leurs études à La Grand'Combe) et une concurrence, sur le plan commercial, notamment.

Ces interactions multiples et évolutives (en fonction de l'environnement qui se transforme ou des coopérations et conflits politiques qui se mettent en place ou se défont), sont donc difficiles à représenter. L'exercice sur le bassin d'Alès, en fonction de deux types d'interactions (les flux de personnes et les flux économiques), démontre combien les éco-

systèmes urbains sont complexes. L'immersion sur le terrain pendant trois années via des missions à l'agence d'urbanisme a permis de mettre en lumière ces flux, qui rendent compte à quel point les trajectoires des petites villes sont soumises à de nombreuses influences extérieures.

Dans le bassin d'Alès, l'analyse des interactions selon les flux de personnes révèle que les petites villes dépendent en grande partie d'Alès, qui concentre les emplois. Pourtant, au regard des flux économiques et commerciaux, les interactions sont plus équilibrées entre les petites villes et la ville-centre. Il existe en effet une dépendance mutuelle concernant le bassin de chalandise ou les secteurs industriels. Les petites villes les plus proches d'Alès (celles de l'espace périurbain) entretiennent avec la ville-centre une relation de symbiose. A une échelle fine, elles forment un micro-écosystème basé sur des dépendances mutuelles emploi/lieu de résidence.





Références

- 1 > Thoenig, Jean-Claude (2019). « Politique publique - Dictionnaire des politiques publiques », Presses de Sciences Po, pp. 462-468.
- 2 > Epstein, Renaud (2010). « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? », *Revue française des affaires sociales*, no 1-2, pp.227-250.
- 3 > Pointereau, Rémy (2018). *Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, proposition de loi n°460*, 97 p. URL : <https://www.senat.fr/leg/pp17-460.pdf>.
- 4 > Lefebvre, Rémi (2006). « L'action publique de proximité relève-t-elle du client-centrisme ? », *Politiques et Management Public*, n°24-4, pp. 1-15. DOI : <https://doi.org/10.3406/pomap.2006.2343>.
- 5 > Merlin, Pierre (2018). « Les voies et les moyens de l'urbanisme », *Que sais-je?*, 12e éd., pp.101-16. URL : <https://www.cairn.info/l-urbanisme--9782130813477-page-101.htm?contenu=article>.
- 6 > Colloc (Agence d'urbanisme catalane, Agence d'urbanisme région nîmoise et alésienne, et Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine) (2017). *Dynamiques d'Occitanie, regard croisé des agences d'urbanisme*, publication, 84 p.
- 7 > Boyer, Johnny, *Interactions biologiques (faune, ravageur, parasites, microflore) dans des sols sous cultures en milieu tropical humide (Ile de la Réunion)*, thèse de doctorat, sciences biologiques et fondamentales appliquées, psychologie, Paris 6, 1998, 150 p.
- 8 > Selosse, Marc-André (2012). « Symbiose & mutualisme versus évolution : de la guerre à la paix ? », *ATALA Cultures et sciences humaines*, n° 15, 15 p.
- 9 > Trognon Laurent ; Cayre Patrice ; Lardon, Sylvie ; Maury Carline (2012). « Ingénierie territoriale : de quoi parle-t-on ? », *Revue d'Auvergne*, no602-603, pp.321-342.

Synthèse

S'adapter sans cesse



Le désengagement progressif de l'État, la décentralisation des pouvoirs ou encore la multiplication des acteurs intervenant dans l'élaboration des projets d'aménagement sont autant de facteurs qui contribuent depuis une vingtaine d'années à changer les pratiques, les profils et les outils des praticiens de l'aménagement⁹.

Pour les équipes municipales des petites villes, le problème majeur est celui d'un manque d'ingénierie territoriale et donc d'une dépendance à des structures publiques ou privées extérieures. La lourdeur procédurale et la complexité des dispositifs ne font que renforcer cette difficulté. Les entretiens de maires dans le bassin alésien ont mis au jour le fait que la revitalisation des centres-bourgs n'était en effet pas aisée. Ceux-ci se heurtent à de nombreux blocages d'ordres réglementaire ou technique.

Les maires, qui sont les acteurs clefs dans le processus d'aménagement, doivent gérer des communes de plus en plus complexes car fractionnées, qui participent à des empilements et stratifications

administratives. Ils doivent trouver un équilibre entre des temporalités courtes du quotidien (un entrepreneur qui souhaite s'implanter, des arrêtés de péril dans les centres...) et des procédures et processus de mise en œuvre bien plus longs⁹. C'est pourtant dans ce contexte qu'ils doivent construire et porter un projet de redynamisation.

Face à ces constats, les élus des petites villes dans le bassin d'Alès ont fait un autre choix : celui de la coopération, de la complémentarité et de la solidarité. En unissant leurs ressources, ils parviennent à contourner ces blocages et, sur le long terme, à infléchir des trajectoires de déclin. Sans nécessairement s'appuyer sur des documents cadres ni sur des politiques publiques (bien que ces outils les aident dans leurs démarches), ils parviennent peu à peu à retrouver une attractivité dans leur bassin de vie. Ces coopérations à géométrie variable restent pourtant encore fragiles, puisqu'elles sont portées par des maires dont le statut est soumis au renouvellement tous les six ans.

Conclusions

L'entraide, un enjeu pour les territoires en déclin

La résilience s'impose désormais aux petites villes comme un moyen de se maintenir dans des territoires dont elles sont les moteurs. La crise sanitaire du printemps 2020 a réaffirmé cet objectif, avec la nécessité, pour elles, de répondre à des besoins de plus en plus forts de la part des citoyens. La capacité de se relever et de retrouver un équilibre après une crise nécessite la mise en place de leviers et d'outils spécifiques.

L'examen des petites villes dans le bassin alésien a démontré que des mécanismes d'interactions leur étaient bénéfiques. À l'image des interactions biologiques, les petites villes en compétition ont, à terme, moins de chance de perdurer que celles qui coopèrent, qui partagent leurs ressources et qui avancent ensemble dans une stratégie commune. Cette entraide est favorisée par une bonne répartition des équipements commerciaux, des services de santé, des services à la personne, des services publics ou encore du dynamisme économique au sein

d'un territoire. Les projets d'aménagement qui vont dans ce sens démontrent déjà combien cela permet de faire face aux fractures sociales, économiques et territoriales qui progressent dans ces territoires.

Les petites villes sont en effet vulnérables : leur population n'est pas stabilisée et enregistre des pertes importantes, impactant la capacité d'action des municipalités. Elles sont souvent peu attractives économiquement et concentrent des ménages précaires dont le risque d'exclusion est important. Si l'entraide et la coopération, basée sur la complémentarité, sont l'une des pistes pour développer une capacité de résilience, ces stratégies doivent s'accompagner d'autres leviers, comme la modularité des villes. Ces actions doivent s'inscrire dans le projet de développement communal des petites villes pour être durables et perdurer au-delà des mandats.

Les petites villes face à une nouvelle stratégie : coopérer pour anticiper

En France, les petites communes dépendent encore largement du soutien financier de l'État, et notamment des politiques publiques qui leur sont destinées. Pourtant, ces politiques publiques sont sélectives (et laissent de côté les communes qui ont le moins d'ingénierie en interne), se heurtent à des blocages techniques spécifiques aux milieux ruraux (comme l'absence de certains acteurs de l'aménagement) et visent désormais plus à un accompagnement technique que financier.

Dans les territoires ruraux, les petites villes sont encore nombreuses à appréhender l'aménagement selon une logique communale, au moyen d'outils qui ne leur sont désormais plus adaptés et à rechercher des résultats rapides valorisables à l'échelle d'un mandat. Pourtant, l'ingénierie territoriale change et elles doivent s'adapter. Les acteurs qui interviennent dans la fabrique du territoire sont plus nombreux, les cadres législatifs et administratifs changeants, les échelles de projet étroitement liées¹.

Tandis qu'elles font face à des vulnérabilités sociales, démographiques et économiques, elles mettent localement en place des coopérations et des complémentarités, susceptibles d'augmenter leur capacité d'adaptation à ces changements. La résilience est en effet un levier pour qu'elles puissent maintenir leur place dans des territoires peu denses et faiblement peuplés, mais dont elles en sont encore des centralités structurantes et indispensables.

Bien que les effets bénéfiques de ces coopérations soient démontrés grâce aux systèmes d'interactions empruntés à la nature, elles sont parfois difficiles à mettre en œuvre. Les structures intercommunales, autant que les documents de planification, sont parfois mal perçus

ou mal utilisés en raison de conflits politiques, de tensions historiques ou de la crainte des élus vis-à-vis du partage du pouvoir et des compétences.

L'exemple des coopérations opportunistes du bassin d'Alès, ou d'autres coopérations plus formelles partout en France montrent combien l'impulsion politique prime sur des cadres institutionnels et des périmètres administratifs, qui ne sont finalement que des outils au service d'une stratégie plus globale. La récente crise sanitaire vient elle aussi réaffirmer cette tendance : la coopération permet de mieux faire face à des crises, et les petites villes ont démontré leur importance au cours de ces événements.

Les crises récentes replacent les petites villes dans le jeu territorial

Entre 2018 et 2020 la France a connu plusieurs crises, sanitaire et sociale, qui ont eu des impacts forts sur les pratiques citoyennes et les modes de vie. La crise sanitaire de 2020 a fait émerger – ou a conforté – de nouvelles attentes de la part des ménages qui modifient directement l'organisation des territoires et la place des petites villes dans les campagnes. Les circuits courts, la recherche d'un cadre de vie rural, le commerce de proximité ou les reconversions professionnelles plus fréquentes en sont des exemples.

En réalité, ces « nouvelles » attentes ont déjà émergé depuis une décennie au moins en France. La crise sanitaire n'a fait qu'accélérer une évolution en cours, comme celle des circuits courts ou de l'adaptabilité

des villes face aux enjeux environnementaux. Bien qu'il soit encore trop tôt pour proposer une analyse de ces changements, ceux-ci préfigurent pourtant l'accélération d'une mutation à l'œuvre dans les territoires.

Les petites villes, tout particulièrement, sont au cœur de ces changements. Propices à la proximité entre producteurs et consommateurs, elles mêlent les avantages de la grande ville, recherchés par les citoyens, et ceux de la « campagne ». Leur situation d'interface et l'ambiguïté de leur statut pourrait finalement être leur force pour faire face aux transitions écologique, sanitaire et sociale qui affecte le pays.

En réalité, ces « nouvelles » attentes ont déjà émergé depuis une décennie au moins en France. La crise sanitaire n'a fait qu'accélérer une évolution en cours, comme celle des circuits courts ou de l'adaptabilité des villes face aux enjeux environnementaux. Bien qu'il soit encore trop tôt pour proposer une analyse de ces changements, ceux-ci préfigurent pourtant l'accélération d'une mutation à l'œuvre dans les territoires.

Les petites villes, tout particulièrement, sont au cœur de ces changements. Propices à la proximité entre producteurs et consommateurs, elles mêlent les avantages de la grande ville, recherchés par les citoyens, et ceux de la « campagne ». Leur situation d'interface et l'ambiguïté de leur statut pourrait finalement être leur force pour faire face aux transitions écologique, sanitaire et sociale qui affecte le pays.

Aucun territoire n'est désespéré

Dans ces contextes économiques, juridiques et sociétaux sans cesse changeants, cette recherche reste donc inachevée. En trois années, de nombreuses évolutions ont eu lieu, remettant à chaque fois en cause les précédentes avancées. La crise du coronavirus, tout particulièrement, vient bousculer de nombreuses certitudes. Elle peut à la fois (re)donner une place importante aux petites villes, garantes de proximité et propices aux circuits courts de plus en plus recherchés par les consommateurs, et à la fois les fragiliser par l'annulation de marchés, de foires et d'autres événements indispensables à leur maintien. Il est encore trop tôt pour analyser la forme et l'importance de ces changements et cette thèse n'a pu qu'esquisser des hypothèses et d'éventuelles nouvelles pistes de travail.

Au fond, les résultats de cette recherche sont

peu innovants dans la mesure où les associations entre communes ne sont ni nouvelles ni propres au territoire alésien. Pourtant, ils permettent de mesurer à quel point ces associations deviennent indispensables à la survie de nombreuses petites villes lorsque les ressources viennent à manquer (fiscales et touristiques, notamment). Ils montrent également que les changements économiques et sociétaux déjà à l'œuvre depuis une décennie, entre autres caractérisés par un désengagement graduel de l'État, une baisse des dotations ou encore une redéfinition des cadres et des pratiques de l'aménagement, ne se feront pas forcément au détriment des zones périphériques, reculées ou éloignées des métropoles. Partout en France des stratégies émergent. Elles sont endogènes aux territoires, innovantes et prometteuses, et elles démontrent, s'il le fallait, qu'aucun territoire n'est désespéré.

Références

- 1 > Piveteau, Vincent (2011). « L'ingénierie territoriale, défi pour la gouvernance », *Pour*, n° 209-210-2, pp. 159-64.

Carole CUENOT

Docteure en Géographie physique, humaine,
économique et régionale
cuenot.carole34@gmail.com
07 81 57 12 01

Encadrants :

Alexandre BRUN

Maître De Conférence HDR,
Université Paul Valéry Montpellier 3,
Directeur de Thèse
alexandre.brun@univ-montp3.fr

Marc DEDEIRE

Professeur HDR,
Université Paul Valéry Montpellier 3,
Co-directeur de Thèse
marc.dedeire@univ-montp3.fr

Responsable CIFRE :

Patrice FOURNIER

Directeur de l'agence d'urbanisme
région nîmoise et alésienne
patrice.fournier@audrna.com
04 66 29 24 08

Co-conception du document
de synthèse et relectures :

Florent HARO

Chargé d'études A'U
florent.haro@audrna.com
04 66 29 18 69

