



HAL
open science

Petites centralités : entre desserrement urbain et dynamiques macro-régionales

Annabelle Boutet, Julie Chouraqui, Marion Mauvoisin

► **To cite this version:**

Annabelle Boutet, Julie Chouraqui, Marion Mauvoisin. Petites centralités : entre desserrement urbain et dynamiques macro-régionales. [Rapport de recherche] Commissariat général à l'égalité des territoires. 2019. halshs-03692412

HAL Id: halshs-03692412

<https://shs.hal.science/halshs-03692412>

Submitted on 9 Jun 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

En détail
SYNTHÈSE



Petites centralités

Entre desserrement urbain et dynamiques macro-régionales

mai 2019

Avant-propos

Sociabilité, qualité de vie, cohésion sociale, proximité à la nature... l'ensemble de ces valeurs sont évoquées lorsque l'on parle, en France, de villes petites et moyennes. Ces villes évoquent un idéal, la bonne échelle entre villes et campagnes. Le fort attachement des Français aux villes petites et moyennes explique pourquoi les phénomènes de déprise démographique et commerciale que connaissent certaines d'entre elles sont si violemment ressentis : la crise des villes petites et moyennes apparaît comme un véritable risque d'abandon et de désunion d'une partie du pays. Ce sentiment est renforcé par l'image de métropoles qui ne cessent de s'émanciper des territoires environnants. La vitalité du maillage en villes petites et moyennes est donc bien un enjeu de cohésion des territoires.

L'organisation urbaine strictement hiérarchisée de la France et le développement également distribué sur l'ensemble des territoires, nourris par les politiques d'aménagement depuis leur création, ont été profondément impactés par des mutations rapides telles que l'essor des mobilités et du numérique, mais également par des évolutions de long terme comme la périurbanisation, la désindustrialisation ou encore la décroissance démographique. Dès lors, les centralités d'hier ne sont plus celles d'aujourd'hui. Cette note propose un état de la recherche française sur les petites centralités et fait le point sur les politiques publiques qui leur sont dédiées, en France, en Allemagne, en Angleterre et aux Etats-Unis. Ce faisant, il s'agit de questionner l'objet « petites centralités » en mettant en perspective les grands enjeux qui le traversent.

■ Petites centralités : à la recherche d'une définition

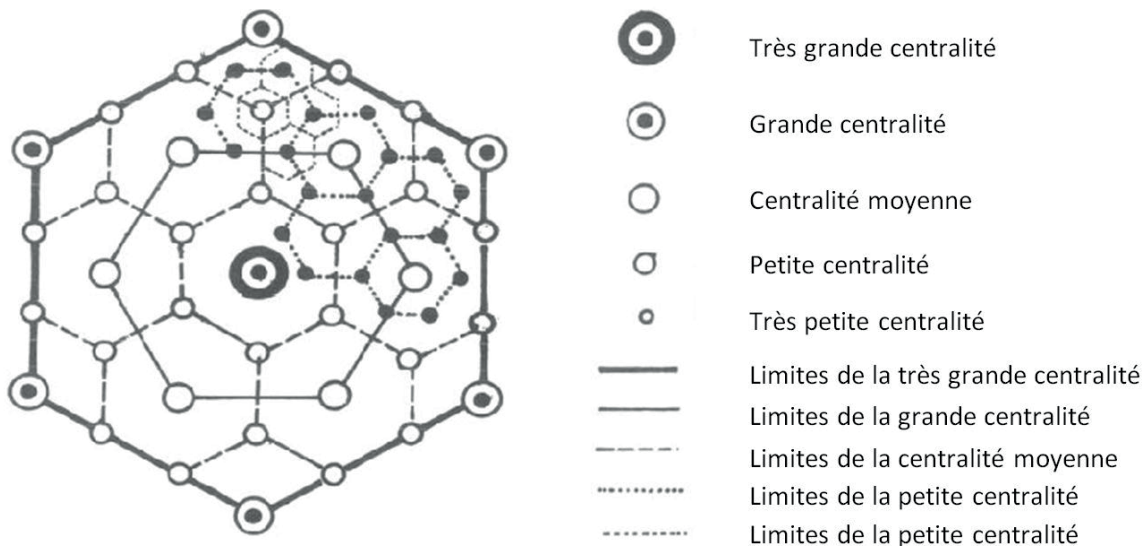
Une petite centralité est une petite commune exerçant une fonction de centralité. **Toutes les petites communes ne sont donc pas des petites centralités.** Circonscrire une petite centralité s'avère

complexe car les notions de petite commune, de petite ville et de centralité font elles-mêmes l'objet de multiples définitions de la part des chercheurs et des statisticiens.

■ Les petites centralités comme socle de la hiérarchie urbaine

La notion de centralité qualifie la capacité d'action d'un élément sur sa périphérie. Walter Christaller, géographe, et August Lösch, économiste, l'ont appliqué aux territoires avec la théorie des lieux centraux. Cette théorie explique l'espacement et les différences de taille des villes par l'aire d'influence de leurs fonctions économiques (commerces et

services). Dans ce cadre, les plus petites villes, qui produisent les biens les plus demandés et concurrencés (aire de 4 km de rayon), se situent à la base de la hiérarchie urbaine et les plus grandes villes, qui offrent les biens les moins demandés et les services peu fréquents (aire de 187 km de rayon), au sommet.



Source : d'après Walter Christaller. *Die zentralen Orte in Süddeutschland*.1933

Dans le prolongement des travaux de Christaller, les études sur l'armature urbaine se sont multipliées en France dans les années 1950. Elles établissent un tramage du territoire sous l'influence de villes de différentes importances. Situées à un niveau inférieur de l'armature urbaine, les petites villes exercent leur influence sur les espaces ruraux.

Cette association entre petite centralité et milieu rural s'observe dans les travaux de géographie régionale. Ils concernent d'abord des régions de montagne (Alpes, Massif central) de densités faibles et à l'écart des fortes concentrations urbaines. Des monographies (démographie, axes

de communication, site/localisation, industrie, commerces et services) se concentrent sur des villes telles que Saint-Flour, Murat, Die, Barcelonnette, etc. **Les petites centralités deviennent alors un objet support à l'analyse des relations villes-campagnes** : de nombreux articles portent sur l'interdépendance absolue entre petite ville et monde rural. Selon le prisme fonctionnaliste, les petites villes sont associées en France à des caractéristiques qui seraient intemporelles et universelles : l'ancrage local et une dynamique liée au « pays », la faiblesse de leur rayonnement et de leur polarisation, un relatif isolement des grands axes de communication.

Les petites centralités selon l'approche statistique

Bien que leur usage soit courant, les termes de petite, moyenne ou grande ville ne font pas l'objet de définitions statistiques officielles permettant de spécifier et dénombrer le nombre de villes relevant de chaque catégorie. Avec la notion d'unité urbaine, l'Insee distingue d'ailleurs plutôt les communes urbaines et rurales. Une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Si l'**unité urbaine** se situe sur une seule commune, elle est dénommée « ville isolée ». Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, et si chacune de ces communes concentre plus de la moitié de sa population dans la zone de bâti continu, elle est dénommée agglomération multicommunale. **Sont considérées comme urbaines les communes appartenant à une unité urbaine, et rurales les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine** (communes sans zone de bâti continu de 2 000 habitants et communes dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu). On compte 2 292 unités urbaines regroupant un peu plus de 51 millions d'habitants soit environ 78% de la population.

Le **critère démographique** est le critère le plus souvent retenu pour distinguer les catégories de villes. La petite ville compte moins d'habitants que la ville moyenne qui en compte moins que la grande ville. Bien que de nombreux travaux de chercheurs français proposent divers seuils démographiques, on retient souvent que les villes moyennes comptent de 20 000 à 100 000 habitants. La petite ville est appréhendée au regard des villes moyennes. Elle compte donc moins de 20 000 habitants. Certains

considèrent le nombre de 2 000 habitants comme seuil minimum, considérant qu'il est fixé par l'Insee comme seuil statistique de l'urbain.

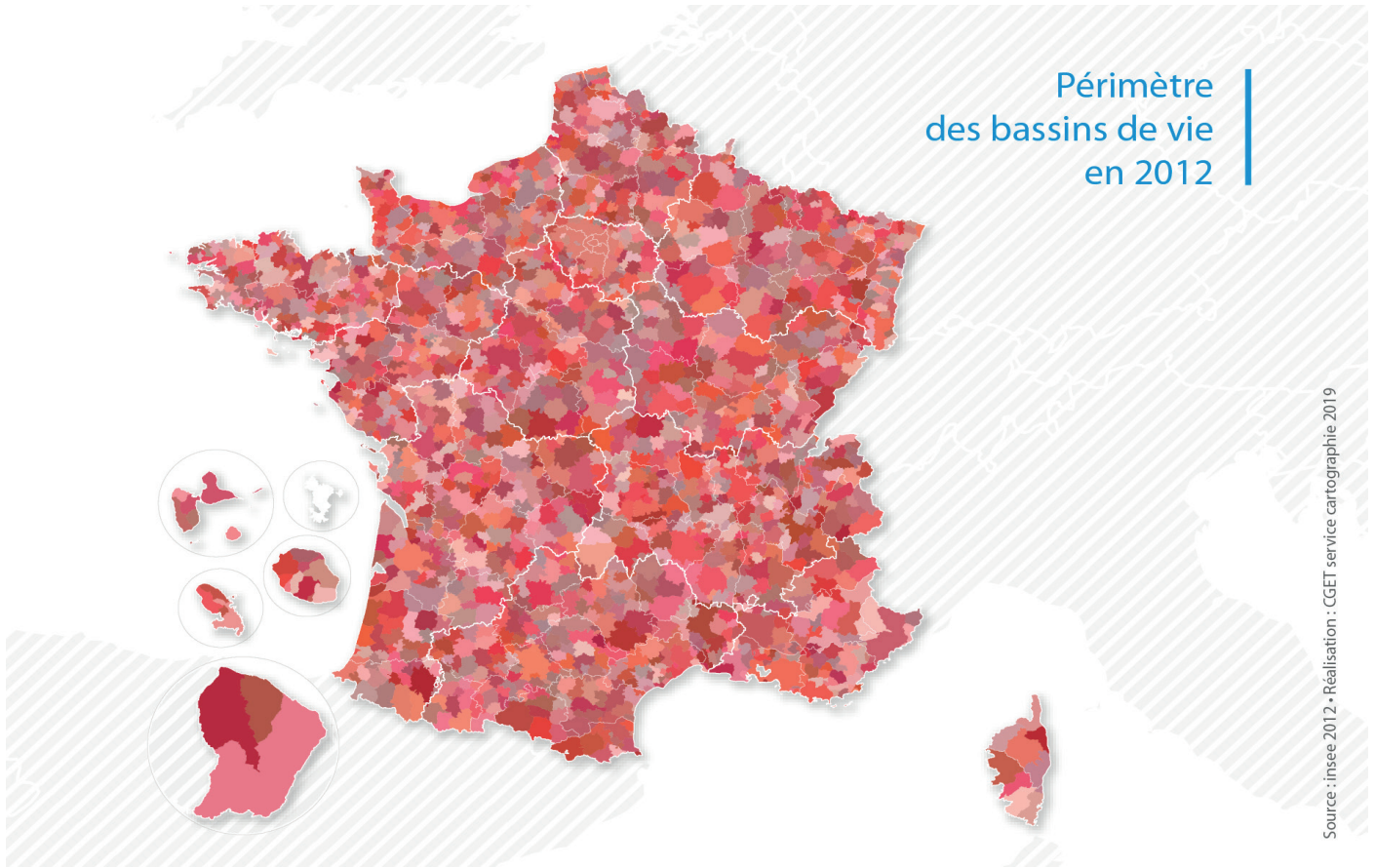
L'**approche fonctionnelle** est également courante pour définir les villes et est d'ailleurs souvent croisée avec les critères démographiques. Le découpage en « **bassins de vie** », créé par l'Insee en 2003, fait sur ce point écho à la notion de petites centralités. En effet, le bassin de vie est défini comme le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. L'approche consiste à identifier des pôles de services, c'est-à-dire des communes ou des unités urbaines disposant d'au moins 16 des 31 équipements intermédiaires¹, puis à délimiter les zones d'influence de chaque pôle de services en regroupant les communes les plus proches, la proximité se mesurant en temps de trajet, par la route à heure creuse. Pour chaque commune et pour chaque équipement non présent sur la commune est ainsi déterminée la commune la plus proche proposant cet équipement. Les équipements intermédiaires mais aussi les équipements de proximité sont pris en compte. Les communes sont agrégées par itérations successives ce qui permet de dessiner le périmètre des bassins de vie comme le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. En 2012, la France comptait 1 666 bassins de vie, dont 1 644 en métropole et 22 dans les Drom. Selon les critères alors utilisés par la Commission européenne², 1 287 bassins de vie, soit les trois quarts d'entre eux, sont ruraux. Ces bassins de vie ruraux concentrent plus des deux tiers des communes françaises, soit 78 % de la superficie du pays, mais seulement 31 % de sa population.

Notes

(1) Pour regrouper les équipements et services selon leur fréquence sur le territoire, l'Insee a défini trois gammes. La gamme de proximité regroupe les équipements les plus fréquents (écoles élémentaires, boulangeries...), la gamme supérieure les moins fréquents (hôpitaux, lycées...); la gamme intermédiaire regroupe les équipements dont la fréquence se situe entre ces deux pôles (collèges, supermarchés...).

(2) La typologie urbain-rural alors utilisée par la Commission européenne consiste, à partir de carreaux de 200 m de côté, à former des mailles urbaines qui remplissent deux conditions : une densité de population d'au moins 300 habitants par km² et un minimum de 5 000 habitants. Les autres mailles sont considérées comme rurales.

Périmètre des bassins de vie en 2012

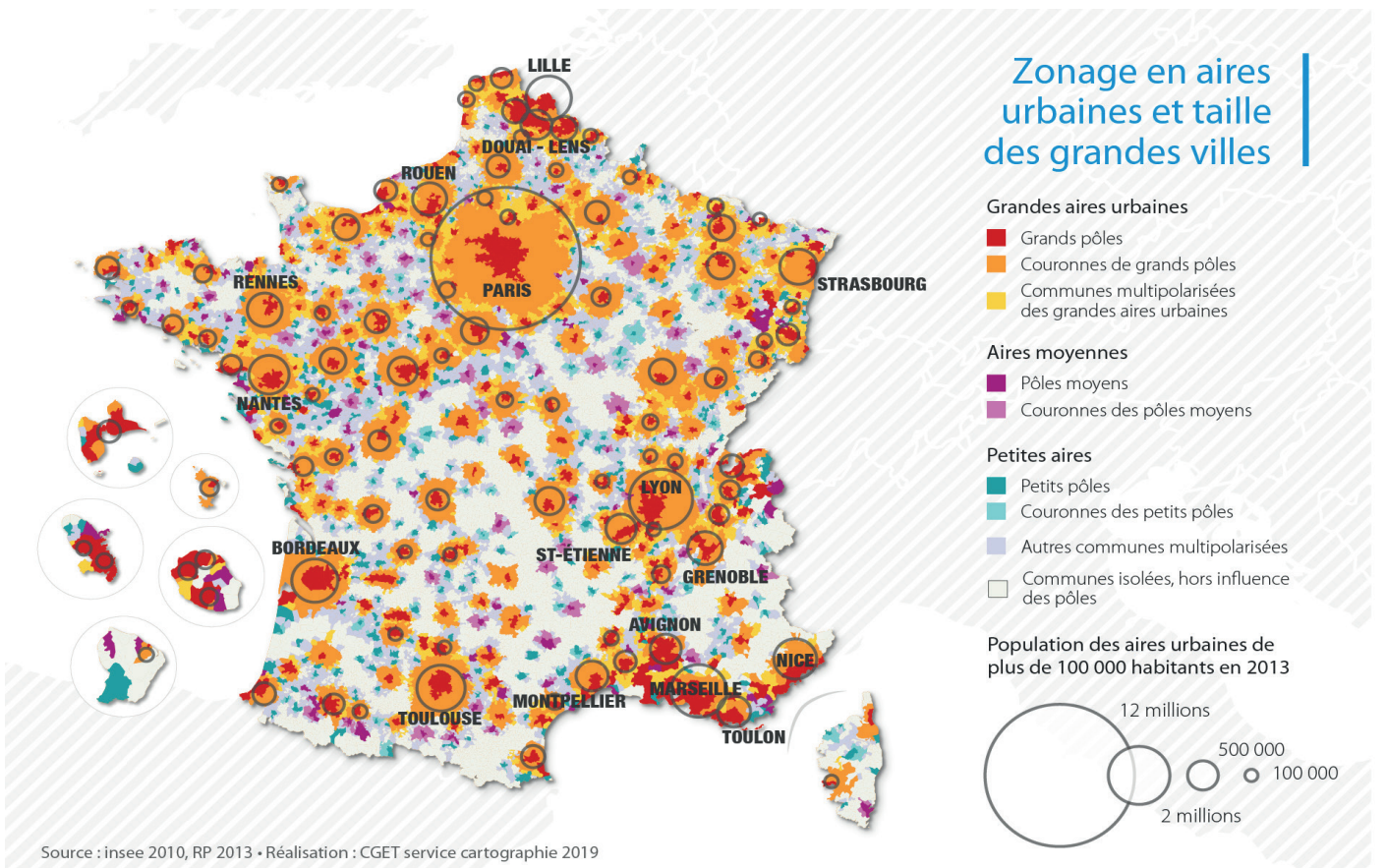


Source : insee 2012 • Réalisation : CGET service cartographie 2019

Une autre approche des villes consiste à considérer leurs aires d'influence. Le zonage en aire urbaine de l'Insee, mis en place en 1997 et mis à jour en 2010, repose dans ce sens sur l'identification de pôles, c'est-à-dire des unités urbaines concentrant au moins 1 500 emplois, puis sur la délimitation de

leurs **aires d'influence** en s'appuyant sur les trajets domicile-travail de la population des communes avoisinantes. On distingue ainsi 242 grands pôles (10 000 emplois ou plus), 131 pôles moyens (5 000 à moins de 10 000 emplois) et 418 petits pôles (1 500 à moins de 5 000 emplois).

Zonage en aires urbaines et taille des grandes villes



Source : insee 2010, RP 2013 • Réalisation : CGET service cartographie 2019

Les petites centralités au niveau européen

Reconnaissant qu'elles n'avaient guère été considérées comme des sujets de la politique européenne alors qu'elles jouent un rôle dans l'expérience quotidienne des citoyens européens et des entreprises, les villes petites et moyennes ont fait l'objet à partir de 2006 du programme de recherche « TOWN³ » lancé par l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE⁴) et reconduit trois fois.

Ce programme visait à construire une nouvelle connaissance sur les petites et moyennes villes européennes (*Small and Medium Size Towns*, SMST) en partant de l'hypothèse que ces villes ont leurs propres potentialités en termes de capitaux « urbains » et sont intégrées dans une dynamique

mondiale plus large. Les travaux se sont fondés sur une triple approche :

- morphologique : une SMST est un espace densément peuplé et urbanisé. Des seuils démographiques ont été fixés : la densité doit se situer entre 300 et 1500 hab/km² et la population entre 5000 et 50 000 habitants ;
- administrative : une SMST correspond à une unité de gouvernement local, par exemple une municipalité ;
- fonctionnelle : une SMST concentre des emplois, des services et d'autres fonctions lui conférant un rayonnement sur les espaces environnants. Les SMST sont des centralités. Trois catégories de SMST ont ainsi été définies (cf. tableau suivant) : grandes, moyennes et petites.

Typologie des villes selon le programme de recherche *Town*

Catégorie	Critères		Nombre de villes concernées	Population moyenne (nombre d'habitants)	Surface moyenne (km ²)	Densité moyenne (nombre d'habitants/km ²)	Population totale de la catégorie (nombre d'habitants)	Part de la surface de l'espace ESPON ⁵ (%)
	Nombre d'habitants	Nombre d'habitants par km ²						
High-density Urban Clusters (HDUC) Clusters urbains de haute densité	> 50 000	> 1 500	850	275 476	92,3	2 927,10	234 154 670	46,3 %
Large Small and Medium Size Towns (SMST) Villes petites et moyennes les plus grandes	> 50 000	< 1 500	100	132 331	101,8	1 299,6	13 233 142	2,6 %
Medium SMST Villes petites et moyennes de taille moyenne	Entre 25000 et 50 000	> 300	966	35 162	19,7	2 060,59	33 967 357	6,7 %
Small SMST Villes petites et moyennes les plus petites	Entre 5 000 et 25 000	> 300	7348	10 241	7,6	1 470,09	75 254 510	14,9 %
Very Small Towns (VST) Très petites villes	< 5 000	> 300	69 043	1 193	1,7	699,3	82 376 586	16,3 %

Notes

(3) ESPON. Town : small and medium sized towns in their functional territorial context. Final report. Novembre 2014

(4) En anglais European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (ESPON)

(5) Union européenne, Islande, Norvège, Lichtenstein, Suisse

Au regard des définitions françaises⁶, les SMST de catégories « grandes » et « moyennes » correspondent plutôt à nos villes moyennes. Les petites et très petites SMST pourraient donc s'approcher de nos petites villes. Il est intéressant de noter que ces « small SMST » représentent 14,9% de la population européenne contre 46,3% pour les plus grandes villes et 6,7% s'agissant des villes moyennes. Pour les auteurs, ces chiffres montrent que les discours traditionnels sur le déplacement et la concentration de la population en milieux urbains ont négligé le fait qu'une part de la population européenne vit encore dans de « petites zones urbaines ».

Les villes petites et moyennes sont particulièrement présentes dans un secteur qui va du sud de l'Angleterre au nord de l'Italie, en passant par les pays du Benelux et l'Ouest de l'Allemagne, alors que ces territoires regroupent des pôles urbains de forte densité (Londres, la Randstad, la Ruhr, Milan). D'autres villes petites et moyennes sont présentes dans la ceinture industrielle du sud-est en Allemagne et en Pologne, tout au long de l'arc méditerranéen occidental de l'Espagne à l'Italie, en France, au nord-est de l'Espagne et sur l'arc alpin.

D'après ces travaux, les SMTS se distinguent des très grandes villes (HDUC) par les caractéristiques suivantes :

- une plus grande proportion d'emplois industriels ;
- une proportion significativement plus faible d'emplois dans les services commercialisés privés et dans les services publics ;
- un taux d'activité économique plus élevé ;
- une proportion plus élevée de retraités et d'enfants ;
- une proportion plus faible d'adultes en âge de travailler titulaires d'un diplôme ;
- une proportion plus faible de personnes qui y vivent et y travaillent ;
- un taux de chômage inférieur dans quatre des pays analysés ;
- une part plus élevée de résidences secondaires ou de logements vacants.

Les travaux menés dans le cadre du programme TOWN montrent que le contexte régional et la part de résidents occupant un emploi sont les facteurs les plus influents dans le dynamisme socioéconomique des petites villes entre 2000 et 2010. Ils soulignent également que, sur cette période, les petites villes ayant une plus forte proportion d'emplois dans les activités industrielles ont présenté les trajectoires économiques les plus défavorables.

Les petites centralités au regard des nouvelles polarités

L'hypermobilité, la déconnexion entre lieux de vie et de travail, ainsi que l'évolution des modes de vie et de consommation (société des loisirs, individualisation des pratiques, etc.) ont favorisé l'émergence de polarités telles que les centres commerciaux ou les gares. Ces polarités concentrent des flux et exercent un effet d'entraînement sur d'autres activités. **A l'échelle d'un territoire, elles remettent en question la centralité souvent exercée par un centre-ville historique sur sa périphérie.** Dès lors, le centre-ville qui concentrait les fonctions de centralité n'est plus le seul nœud de flux du territoire.

Au regard de l'ensemble de ces évolutions, Alberto Magnaghi⁷, architecte, urbaniste, professeur émérite à la Faculté d'architecture de l'Université de Florence (Italie) et fondateur de l'école territorialiste italienne, propose, en 2014, le concept de « **biorégion urbaine** » qui invite à **dépasser le modèle centre-**

périphérie et à privilégier la poly-centralité. Pour les territorialistes, le néolibéralisme global provoque une « déterritorialisation » c'est-à-dire une déliaison entre les habitants et les territoires réduits à une surface d'appui technique au système économique et à la compétition. La « reterritorialisation » consiste à reconstruire des relations de synergie entre les installations humaines et leur environnement. La « biorégion urbaine » permet de traduire cette approche. Elle repose sur un système urbain multipolaire, réticulaire, non hiérarchisé. Les relations entre campagne habitée, villages, villes et réseaux de villes petites et moyennes sont fondées sur la réciprocité. Ces relations de réciprocité renforcent d'autant plus chaque centralité que sa fonction et son identité sont singulières et distinctes. Des projets de « biorégions urbaines » ont été envisagés pour la réhabilitation de *shrinking cities*, notamment Détroit.

Notes

(6) Le CGET a défini en 2017 les villes moyennes comme suit : unités urbaines de plus de 20 000 habitants (population 2013), de type « grand pôle urbain » d'après le zonage en aires urbaines de l'Insee, non incluses dans une des 22 aires urbaines englobant les métropoles. Dans les six départements ne comptant pas d'unité urbaine de plus de 20 000 habitants, les unités urbaines

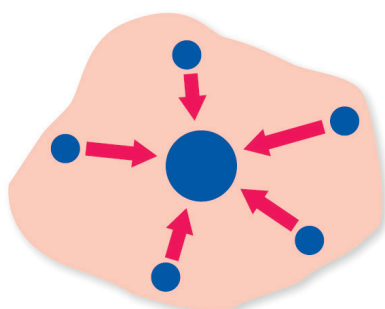
dont la commune-centre est le chef-lieu de département ont été prises en compte. On dénombre ainsi, en France, 203 villes moyennes dont 191 en métropole et 12 dans les départements et régions d'outre-mer.

(7) Alberto Magnaghi. La biorégion urbaine : petit traité sur le territoire bien commun. 2014

Dans une même logique, Antoine Brès, Francis Beaucire, Béatrice Mariolle ont conduit le projet de recherche FRUGAL⁸ (figures rurales de l'urbain généralisé) qui défend l'hypothèse d'une durabilité insoupçonnée des « espaces d'urbanisation dispersée » où existent de fortes capacités d'adaptation. **Ces chercheurs démontrent que les transformations des territoires de faible densité ne se limitent pas aux centralités héritées.** Les logiques spatiales à l'œuvre peuvent aujourd'hui fonder une nouvelle manière d'aborder ces territoires. Ces travaux réinterrogent les logiques de dispersion et de concentration, de compacité et de mise en réseau. Ils révèlent une diversité de figures urbaines plus ou moins agglomérées ou dispersées et encastrées aux espaces naturels et agricoles. « La métropole n'est

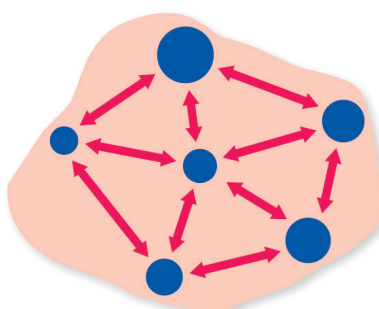
plus à penser comme une ville élargie mais comme un agencement de figures urbaines diverses et multiples et articulées entre elles ». L'émergence de ces systèmes territoriaux constitue une base essentielle pour construire un urbain globalement durable. Il s'agit ainsi de conforter une territorialité élargie en organisant les complémentarités, notamment en assurant l'accessibilité aux services par des actions différenciées sur différents bourgs et petites villes, en restaurant des formes de proximité dans la distribution spatiale des services et des activités, en permettant la valorisation des ressources, en travaillant sur les échelles multiples et en intégrant les projets de restructuration/revitalisation dans le paysage. Une forte coopération entre les collectivités garantit la mise en cohérence de l'ensemble.

Modèle centre/périphérie



Flux polarisé vers le centre dominant

Modèle polycentrique



Flux et coopération entre les pôles

Monocentrisme et Polycentrisme

pôle ou centre ●
la taille correspond à la concentration des personnes, des entreprises et/ou des emplois

flux ←
circulation de biens, de personnes et/ou de services

Source : • Burger & Knaap & Wall, 2014 : CGET service cartographie 2019

Note

(8) Antoine Brès, Francis Beaucire, Béatrice Mariolle. Territoire frugal. La France des campagnes à l'heure des métropoles. 2017

Des trajectoires liées aux grandes dynamiques territoriales

Quelle que soit l'approche retenue, les petites centralités sont structurantes dans l'organisation du pays et dans la réponse aux besoins des habitants des milieux ruraux et périurbains. Les récents

travaux de recherche montrent que leurs trajectoires, loin d'être homogènes, sont intimement liées à des grandes dynamiques territoriales suprarégionales.

La décroissance dans le nord, le nord-est et les pourtours du Massif central

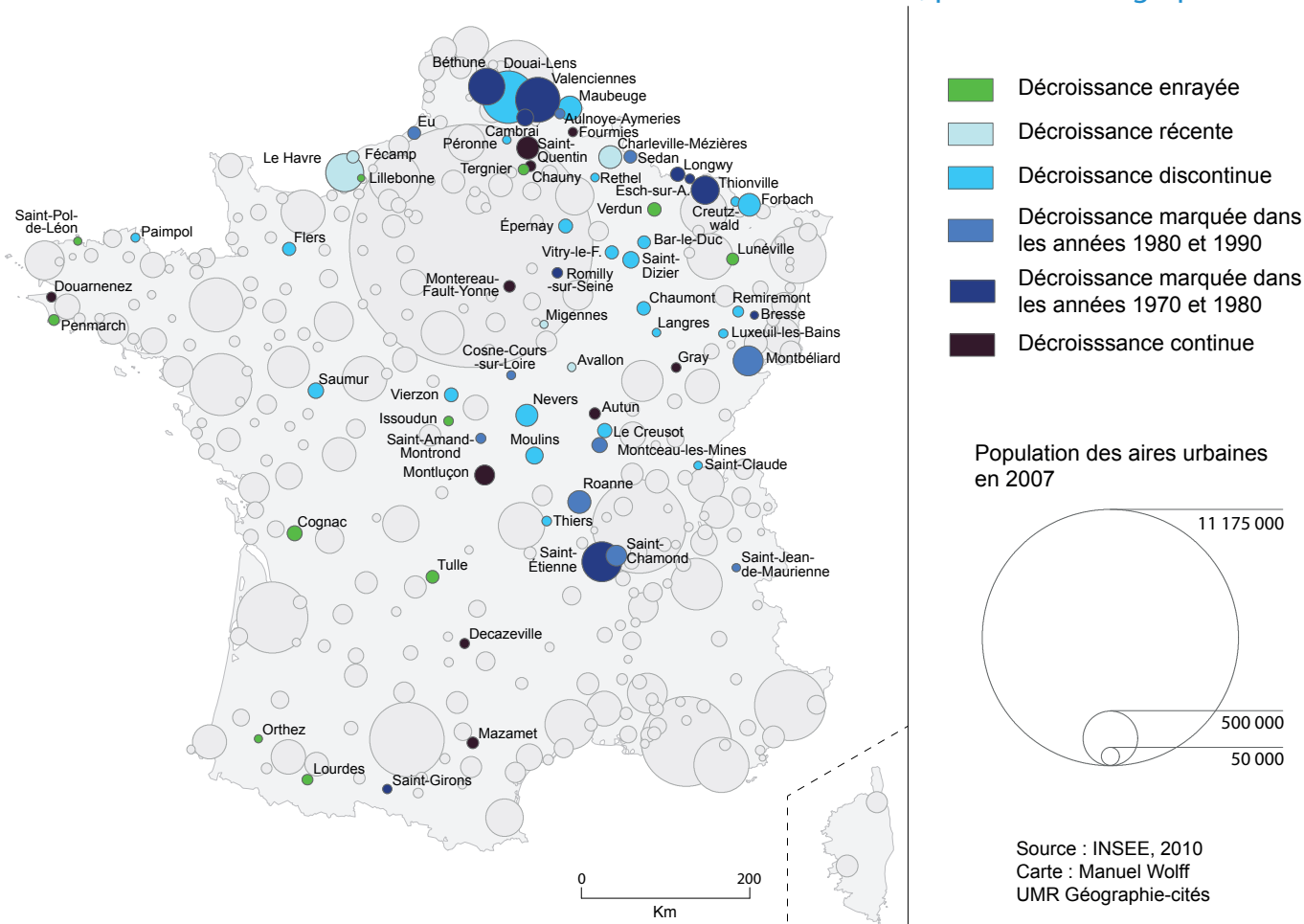
Alors que la question des villes en décroissance ou *shrinking cities* est fortement étudiée en Allemagne ou aux Etats-Unis depuis le début des années 2000, elle reste peu travaillée en France. Manuel Wolff, Sylvie Fol, Hélène Roth et Emmanuèle Cunnigham-Sabot⁹ ont cherché à l'objectiver en analysant les aires urbaines qui ont perdu de la population entre 1975 et 2007. Leurs travaux permettent de dégager quatre principales conclusions :

- la décroissance urbaine en France est principalement due aux dynamiques migratoires,

alors que dans de nombreux pays européens, elle est liée à la baisse de la fécondité et au déficit naturel. C'est donc la perte d'attractivité résidentielle de certaines villes françaises qui explique leur décroissance ;

- le phénomène reste assez limité en nombre de villes atteintes, sur les 354 aires urbaines françaises, 69, soit 19,5% d'entre elles accueillant 9% de la population en 2007, ont connu une perte de population entre 1975 et 2007 - et en intensité - une seule ville, Decazeville, a connu une perte de population

Typologie des aires urbaines en décroissance entre 1975 et 2007, par l'UMR Géographie-cités



Note

(9) Manuel Wolff, Sylvie Fol, Hélène Roth, Emmanuèle Cunnigham-Sabot. *Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France*. 2013

supérieure à 1% par an entre 1975 et 2007 ;

- **il s'observe majoritairement dans les villes situées dans les vieilles régions minières et industrielles** de la France, au Nord, Nord-Est et sur les pourtours du Massif central ;

- **il concerne principalement les aires urbaines de petite taille** : les trois-quarts (74 %) des 69 aires urbaines en décroissance ont moins de 50 000 habitants et les cas les plus sérieux (-0,5 % par an et au-delà) concernent exclusivement des aires urbaines de petite taille.

Afin de dépasser les seuls aspects démographiques de la décroissance, les chercheurs ont pris en compte des indicateurs socioéconomiques¹⁰. Cette combinaison de facteurs leur a permis de mettre en lumière **cinq processus de décroissance** observables en France :

- la « **décroissance continue** » correspond à des villes dont le déclin démographique depuis 1975 est soutenu sur toute la période. Il s'agit d'**une dizaine de villes petites et moyennes**, aux économies initialement très spécialisées dans l'industrie (Montluçon, Fourmies, Decazeville), ou bien aux fonctions commerciales ou administratives (Autun, Gray) ;

- la « **décroissance continue sur toute la période mais particulièrement soutenue dans les décennies 1970-1980 ou 1980-1990** » concerne **une vingtaine de villes, pour l'essentiel moyennes et grandes, très marquées par l'industrialisation** (comme Valenciennes, Douai-Lens, Saint-Étienne, Roanne, Montbéliard, Thionville). Ces villes se caractérisent par un ralentissement de leur déclin démographique dans les années 2000 par rapport aux décennies antérieures ;

- la « **décroissance discontinue** » regroupe **vingt-trois agglomérations, dont des villes petites et moyennes** du Bassin parisien aux fonctions commerciales et de service (par exemple Épernay, Saint-Dizier, Vitry-le-François, Langres), et/ou industrielles (Saumur, Flers, Chaumont). Ce type comprend également des petites villes industrielles dont l'organisation en district industriel a différé dans le temps la réduction des emplois industriels et, de fait, ses effets sur la démographie locale (Thiers, Saint-Claude) ainsi que quelques villes industrielles du nord de la France comme Maubeuge ;

- la « **décroissance récente** » correspond à **cinq villes** (Avallon, Charleville-Mézières, Fécamp, Le Havre, Migennes) dont la population a stagné ou très légèrement augmenté jusque dans les années 1990

et où la perte de population est concentrée sur la décennie 2000 ;

- la « **décroissance enrayée** » concerne onze aires urbaines qui présentent une diminution de la population sur la période 1975-1999, suivie d'une reprise démographique dans les années 2000. Il s'agit de **petites villes disséminées sur tout le territoire** (Verdun, Lunéville, Tulle) dont la trajectoire atteste que la décroissance démographique n'est pas nécessairement irréversible.

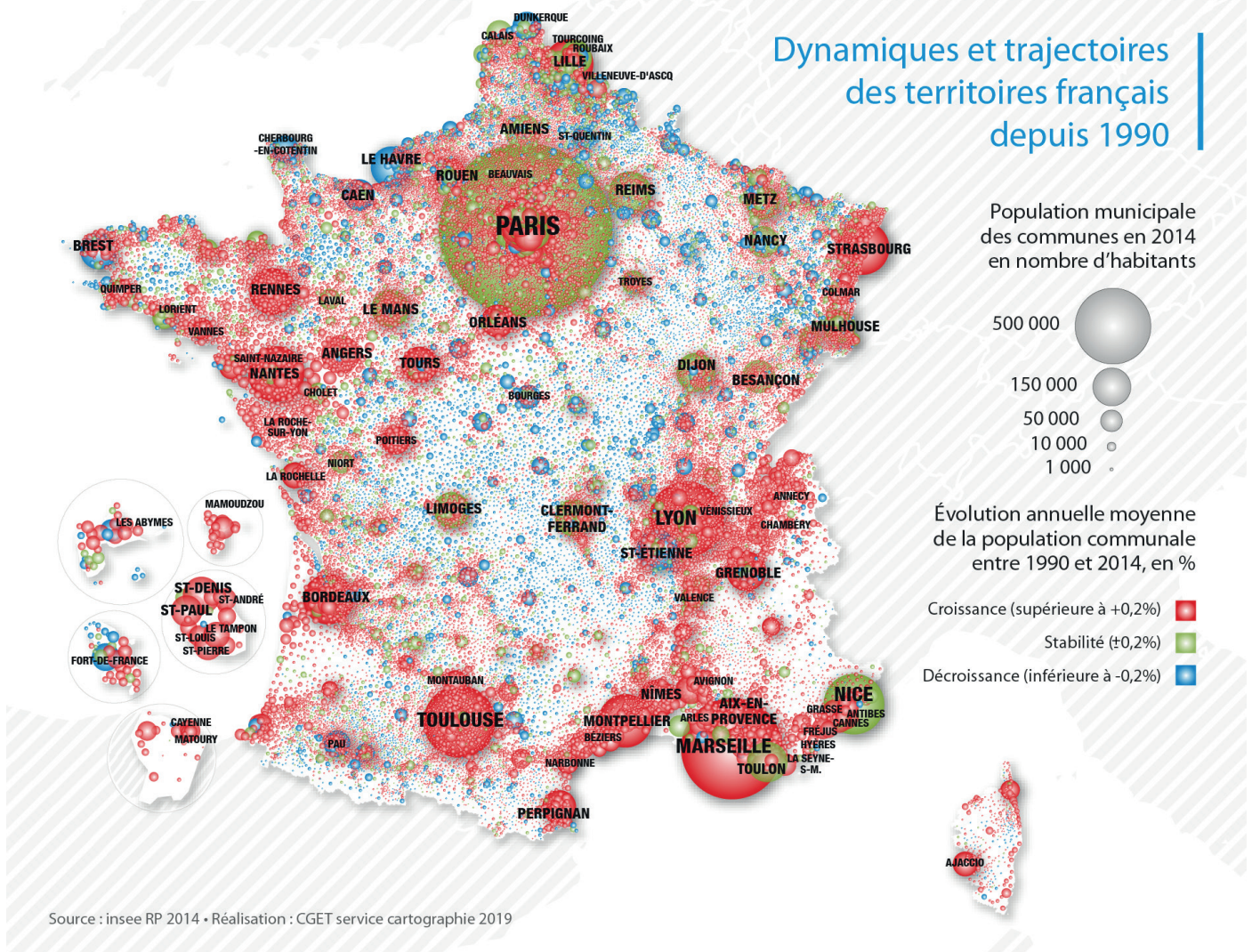
Ces travaux montrent que, même si les petites villes sont souvent concernées, **la décroissance concerne avant tout les territoires de tradition industrielle, quel que soit la taille de la ville**. Nicolas Cauchi-Duval, Frédérique Cornuau et Mathilde Rudolph¹¹ confirment, en analysant les évolutions démographiques sur la période 1990 – 2011, un « effet taille » et le poids du contexte territorial : « Les grandes aires urbaines sont bien moins souvent soumises au déclin que leurs homologues de plus petite taille. En effet, plus de deux tiers des aires urbaines en décroissance sont de petites aires, alors qu'elles représentent moins de la moitié des aires urbaines en croissance ou relativement stables. [...] le déclin économique des aires urbaines en déclin trouve en partie leur origine dans leur passé industriel. Ainsi, si globalement en France le secteur industriel est en recul avec une réduction de 22,6% du nombre d'emplois de fabrication entre 1990 et 2011, cette baisse a particulièrement touché les aires urbaines en déclin ». De plus, les auteurs soulignent que la décroissance est « socialement sélective ». Les villes décroissantes françaises appartenant à des territoires de tradition industrielle, elles présentent dès 1968 une structure sociale particulière, marquée entre autres par une plus forte proportion d'ouvriers et une plus faible proportion d'employés et de cadres. Or, si, en général, les ouvriers et les individus ont moins tendance à changer de lieu de résidence, ils le sont encore moins dans les villes en décroissance. Mathilde Rudolph observe ainsi qu'entre 2001 et 2006, « les taux d'émigration et d'immigration des ouvriers, par exemple, sont d'environ 33 ‰ à 35 ‰ dans les villes en décroissance, soit près de 5 points inférieurs à ceux atteints dans les villes en croissance. À l'inverse, les populations les plus mobiles, c'est-à-dire les cadres et les diplômés du supérieur, sont beaucoup plus enclins à quitter les villes en décroissance et à ne pas s'y installer, et privilégient les villes en croissance. Les taux d'immigration des cadres et des diplômés du supérieur sont ainsi 10

Notes

(10) Évolution du taux de personnes âgées de plus de 65 ans entre 1975 et 1999 ; évolution du taux de personnes âgées de 15 à 24 ans entre 1975 et 1999 ; évolution du taux de chômage 1975-1999 ; évolution du taux d'activité 1975-1999

(11) Nicolas Cauchi-Duval, Frédérique Cornuau, Mathilde Rudolph. La décroissance urbaine en France : les effets cumulatifs du déclin. 2017

Dynamiques et trajectoires des territoires français depuis 1990



points plus élevés dans les villes en croissance que dans les villes en décroissance (environ 65 % contre 55 %) »¹².

Les travaux menés en 2018 sous la coordination de Sophie Baudet-Michel sur la rétraction des services et commerces dans les villes petites et moyennes¹³ confirment l'importance du phénomène de décroissance sur les trajectoires de ces villes. La rétraction désigne « la diminution des dimensions d'un objet et elle peut aller jusqu'à la disparition de cet objet ». Les chercheurs distinguent la rétraction par érosion (diminution de la diversité des offres), disparition (fermeture) ou diminution. Les travaux montrent que, **pour ce qui concerne l'offre de soins et les implantations judiciaires, la rétraction par**

disparition est à la fois liée à la taille des villes et à leurs dynamiques démographiques : « autant pour les lits d'hospitalisation que pour les tribunaux, la rétraction par disparition a davantage affecté les petites aires urbaines (moins de 20 000 habitants pour les tribunaux, moins de 50 000 habitants pour les lits d'hospitalisation). [...] la rétraction par disparition des tribunaux ou des lits d'hospitalisation affecte plutôt les villes en décroissance, tandis que les villes croissantes ou stagnantes sont relativement épargnées ». Plus globalement, ces travaux montrent que **les petites villes ont été particulièrement touchées par les réformes successives des services publics français**. A titre d'exemple, les analyses quantitatives menées par Aleksandra Barczak et Mohamed Hilal en 2017

Notes

(12) Mathilde Rudolph. Ceux qui partent, ceux qui restent. Les mobilités résidentielles dans les villes en décroissance. 24 mai 2017 <https://www.metropolitiques.eu/Ceux-qui-partent-ceux-qui-restent.html>

(13) Sophie Baudet-Michel (coordination), Benoit Conti, Hadrien Commenges, Matthieu Delage, Marianne Guerois, Noé Guiraud,

Charlène Le Neindre, Pascal Madry, Fabien Pauus, Antonin Pavard, Gilles Toutin, Julie Vallée, avec la participation de Sylvie Fol et Christophe Quéva. La rétraction des services et commerces dans les villes petites et moyennes : modalités et logiques à l'échelle interurbaine. Janvier 2019

sur une quinzaine de services différents¹⁴ montrent ainsi qu'« une majorité des services publics étudiés est touchée par un repli, souvent exprimé par une réduction du nombre de communes équipées. Le nombre de communes équipées d'un bureau de poste chute par exemple de 88% à 78% entre 1980 et 2013, le nombre de communes équipées d'une maternité est divisé par deux (passant de 2,1% en 1980 à 1,1% en 2013). Ce repli pénalise souvent les petites communes, comme c'est le cas pour les bureaux de poste ou les écoles élémentaires, où la taille moyenne des communes touchées par une disparition est inférieure à 1000 habitants. Les petits pôles urbains sont aussi touchés : c'est le cas pour

les maternités ou les perceptions (les communes touchées par les fermetures comptent en moyenne 12 000 habitants). Il existe cependant d'autres logiques de repli : les services de gendarmerie, par exemple, disparaissent surtout dans les communes de taille importante. Dans l'ensemble, les auteurs soulignent que les petites communes rurales et les petites villes sont les plus touchées et que certaines régions sont également plus affectées que d'autres. Ainsi, en Auvergne, Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Basse, Haute Normandie et Champagne-Ardenne, 10 services publics parmi les 15 étudiés sont touchés par un repli »¹⁵.

Le déclin commercial des territoires industriels en crise et des régions rurales en déprise

A partir du cas des petites villes auvergnates, Milhan Chaze¹⁶ montre que la typologie commerciale des petites villes révèle les dynamiques fonctionnelles régionales. Ce chercheur observe qu'entre 1984 et 2016, les petites villes auvergnates connaissent une baisse de 25% du nombre d'établissements commerciaux alors que le nombre d'emplois dans ce secteur a augmenté de 9% et que les surfaces de vente ont cru de 51%. Ces évolutions s'expliquent par la fermeture de petits établissements dont les pertes d'emplois sont compensées par l'augmentation des grandes surfaces telles que les supermarchés, les hypermarchés et surtout, depuis le milieu des années 1980, des grandes surfaces spécialisées, épaulées depuis le début des années 1990 par les maxidiscounts. L'accroissement de l'emploi et des surfaces de vente n'est donc pas un phénomène d'adaptation à l'évolution de la population des petites villes mais correspond avant tout à un renforcement quantitatif de leur appareil commercial.

A partir d'une classification ascendante hiérarchique, Milhan Chaze établit trois types de profils commerciaux des petites villes : les pôles principaux d'encadrement commercial, les pôles secondaires (diversifiés ou élémentaires) et les pôles touristiques (principaux ou secondaires). Il remarque que

derrière ces profils commerciaux se cachent les effets des structures fonctionnelles des petites villes : les villes touristiques, résidentielles ou qui accueillent des services publics sont « inductrices » pour le commerce, à l'inverse des villes industrielles. Ainsi, les petites villes insérées dans des régions industrielles en crise (Saint-Eloy-Mines, Brassac-les-Mines, Amplepuis), tout comme celles qui sont situées dans des régions rurales en déprise (hautes terres du Massif central) connaissent une stagnation, voire un déclin, de leurs activités commerciales, en lien avec une clientèle qui diminue et se paupérise. À l'inverse, les petites villes intégrées dans les dynamiques de la mondialisation économique, comme le tourisme de masse (petites villes-stations des Alpes), ou encore dans les dynamiques métropolitaines, comme celles qui sont en voie d'insertion dans les aires urbaines des grandes métropoles, connaissent une dynamique plus positive.

Les travaux de Matthieu Delage, Sophie Baudet-Michel, Hadrien Commenges, Julie Vallée et Pascal Madry¹⁷ montrent **l'évolution de l'offre commerciale des villes dans une perspective historique.** Les chercheurs ont construit un indice d'érosion commerciale afin de mesurer et expliquer

Notes

(14) Ecoles primaires, maternelles, collèges, bureaux de poste, perceptions, gendarmeries, maternités, hôpitaux, gares, piscines, services publics de l'emploi (ANPE puis Pôle Emploi), médecins généralistes, pharmacies et maisons de retraite

(15) Ibid.

(16) Milhan Chaze. Les petites villes : pôles commerciaux en déclin ou centralités d'avenir ? L'exemple du Centre-Est de la France. 2017

(17) Sophie Baudet-Michel (coordination), Benoit Conti, Hadrien Commenges, Matthieu Delage Marianne Guerois, Noé Guiraud, Charlene Le Neindre, Pascal Madry, Fabien Pauus, Antonin Pavard, Gilles Toutin, Julie Vallée, avec la participation de Sylvie Fol et Christophe Quéva. La rétraction des services et commerces dans les villes petites et moyennes : modalités et logiques à l'échelle interurbaine. Janvier 2019

la rétraction commerciale dans les villes petites et moyennes françaises sur la période 1979-2014. Cet indice correspond au type de commerces présents dans la commune sur un bouquet « de base » constitué de commerces de proximité, et un bouquet « supérieur » regroupant des commerces intermédiaires et supérieurs. Pour les deux bouquets, entre 1979 et 1988, l'érosion commerciale épargne relativement les très petites villes (de moins de 3000 habitants en 1975) mais touche davantage les villes petites (entre 3 017 et 10 262 habitants) et moyennes (plus de 10 262 habitants) qui présentent

respectivement des taux de 26 % et 27 % de communes avec érosion commerciale. En revanche, à partir des années 1990, les trois catégories de taille de villes apparaissent touchées par l'érosion de la même manière. Ces travaux révèlent également que les communes, quelles que soient leurs tailles, qui fonctionnent à la fois en tant que pôles d'emploi et de résidence, favorisent le maintien de la diversité commerciale tandis que les communes peu peuplées, aux fonctions plus exclusivement résidentielles, sont affectées par l'érosion commerciale.

■ L'entre-soi, un phénomène observable dans des villes de toutes tailles

En 2011, Eric Charmes propose le terme de « **clubbisation**¹⁸ » pour désigner le passage d'une relation au local où les questions centrales étaient les modalités du vivre-ensemble et le partage des ressources collectives pour un groupe donné, à une relation où la question centrale est la définition d'un groupe pour le partage de biens donnés. Selon lui, **l'acquisition d'une maison individuelle dans ces communes périurbaines ressemble à l'acquisition d'un ticket d'entrée dans un club résidentiel** : « en emménageant dans un pavillon, on devient également « membre » d'une municipalité dont les habitants sont unis par la jouissance commune d'un cadre de vie particulier. Par l'effet du marché immobilier, les « clubs » qui offrent le cadre de vie le plus recherché deviennent ceux dont le « ticket d'entrée » est le plus onéreux. Les clubs les moins recherchés, car éloignés des centres ou soumis à des nuisances, sont pour leur part les moins coûteux et accueillent prioritairement les ménages des classes moyennes inférieures. Le tri social est d'autant plus vigoureux que le voisinage de ménages aisés étant très recherché (principalement pour l'éducation des enfants), les familles favorisées attirent les familles favorisées. Dans ce contexte, les habitants se regroupent à partir de goûts et de revenus similaires. Ils sont liés par le partage des biens qu'ils ont acquis (ou qu'ils louent) et se préoccupent avant tout de la gestion et de l'entretien de ces biens, dans une logique économique proche de celle qui préside au fonctionnement d'une copropriété. Ils se préoccupent également de se réserver l'accès et l'usage de ces biens, ce qui fait de l'exclusivisme et de la détermination des modalités d'appartenance au groupe une question centrale. Cela se traduit entre autres par des règlements d'urbanisme visant à contrôler les qualités du peuplement, avec par exemple l'interdiction de construire des immeubles

d'habitation collectif, voire l'interdiction de toute construction nouvelle ». Considérant l'ampleur du phénomène dans les communes périurbaines, Eric Charmes estime qu'il serait vain de s'y opposer frontalement. La « clubbisation » invite surtout à travailler sur la régulation des relations entre les composantes des territoires métropolitains.

Dès 2007, François Madoré et Gérard Billard avaient cherché à mieux cerner en France l'ampleur du phénomène des résidences fermées qui constituent une des formes les plus poussées de l'entre-soi. Ils avaient établi une analyse des sites des promoteurs afin d'y recenser les programmes immobiliers en cours de commercialisation qui pouvaient être considérés comme clôturés et fermés avec contrôle des accès. Les sites de 322 promoteurs, situés dans des régions métropolitaines et dans les outre-mer, avaient ainsi explorés, soit un total de 3 255 programmes en cours de commercialisation. Ils y avaient repéré 434 programmes de résidences fermées situées dans 127 aires urbaines ou unités urbaines, dont 23 programmes localisés dans les 22 aires urbaines ou unités urbaines de moins de 10 000 habitants. Les chercheurs ont distingué trois types de programmes : les résidences locatives (liées à des investisseurs intéressés par les défiscalisations), les villages seniors (tendance courante aux États-Unis) et les villages vacances. Ces travaux révèlent que **la géographie des résidences fermées n'est aucunement l'apanage des grandes villes : tous les échelons urbains sont concernés**. Pour les auteurs, les logiques qui président au développement du phénomène résultent avant tout de l'imposition au cœur de la société française d'un ordre sécuritaire qui devient l'une des marques de fabrique de l'émergence d'un « État libéral-autoritaire ».

Note

18 Eric Charmes. La ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine. 2011

Le renouveau des petites villes périurbaines

La polarisation du territoire national autour des plus grandes villes s'est traduite au fil des ans par la croissance des couronnes périurbaines¹⁹. A l'échelle nationale, ces couronnes sont devenues les territoires les plus homogènes : les écarts de revenus y sont peu marqués et les niveaux de vie y sont plutôt élevés²⁰. Pour Eric Charmes, le phénomène de périurbanisation explique à la fois la dévitalisation de certains centres-villes et le dynamisme de certains « **villages périurbains** »²¹ : « les villages qui connaissent la croissance démographique la plus remarquable sont généralement en cours de périurbanisation, en train d'entrer dans le champ d'attraction d'une ville et d'en devenir les satellites. Face aux villages périurbains, seuls les centres des métropoles les plus importantes peuvent véritablement résister et continuer à capter les classes moyennes, les commerces et les entreprises. [...] Dans les villes plus petites, la donne est différente. [...] elles rassemblent moins de ressources distinctives, leur offre commerciale est souvent moins diversifiée et moins compétitive que celles des centres commerciaux périurbains ».

De la même manière, Pierre Pistre²² montre que parmi les bassins de vie ruraux²³ en croissance démographique (soit 60% d'entre eux), huit sur dix sont périurbains. Les bassins de vie ruraux qui ne sont pas touchés par la périurbanisation sont eux caractérisés par une attractivité touristique et résidentielle (résidences secondaires en particulier). Pour Eric Charmes, « ces chiffres confirment que la revitalisation rurale est pour l'essentiel liée à l'extension de l'aire d'influence des villes ».

En étudiant la manière dont les petites villes de l'aire métropolitaine toulousaine s'inscrivent dans la périurbanisation, Séverine Bonnin-Oliveira montre également leur « renouveau »²⁴. Leur situation entre Toulouse et des villes moyennes, telles qu'Albi ou Auch, fait qu'elles bénéficient d'une « attractivité démographique renforcée qui alimente un renouveau économique jouant du desserrement économique toulousain autant que des nouveaux besoins de la population. Le développement de l'emploi consolide alors le rôle de centralité multiforme de ces petites villes qui voient les pratiques de mobilité quotidienne se réorganiser autour d'elles ».

Notes

(19) Les couronnes des pôles sont définies dans le zonage en aires urbaines de l'Insee comme l'aire d'influence des pôles urbains : au moins 40 % des actifs occupés de ces couronnes travaillent dans le pôle ou dans le reste de la couronne. Elles servent souvent à approcher la notion d'espace périurbain.

(20) Commissariat général à l'égalité des territoires. Rapport sur la cohésion des territoires. Juillet 2018 <https://www.cget.gouv.fr/dossiers/rapport-cohesion-territoires>

(21) Eric Charmes. La revanche des villages. 2017

(22) Pierre Pistre. Migrations résidentielles et nouveaux démographiques des campagnes françaises métropolitaines. Espace, populations, sociétés. Numéro 3. 2011

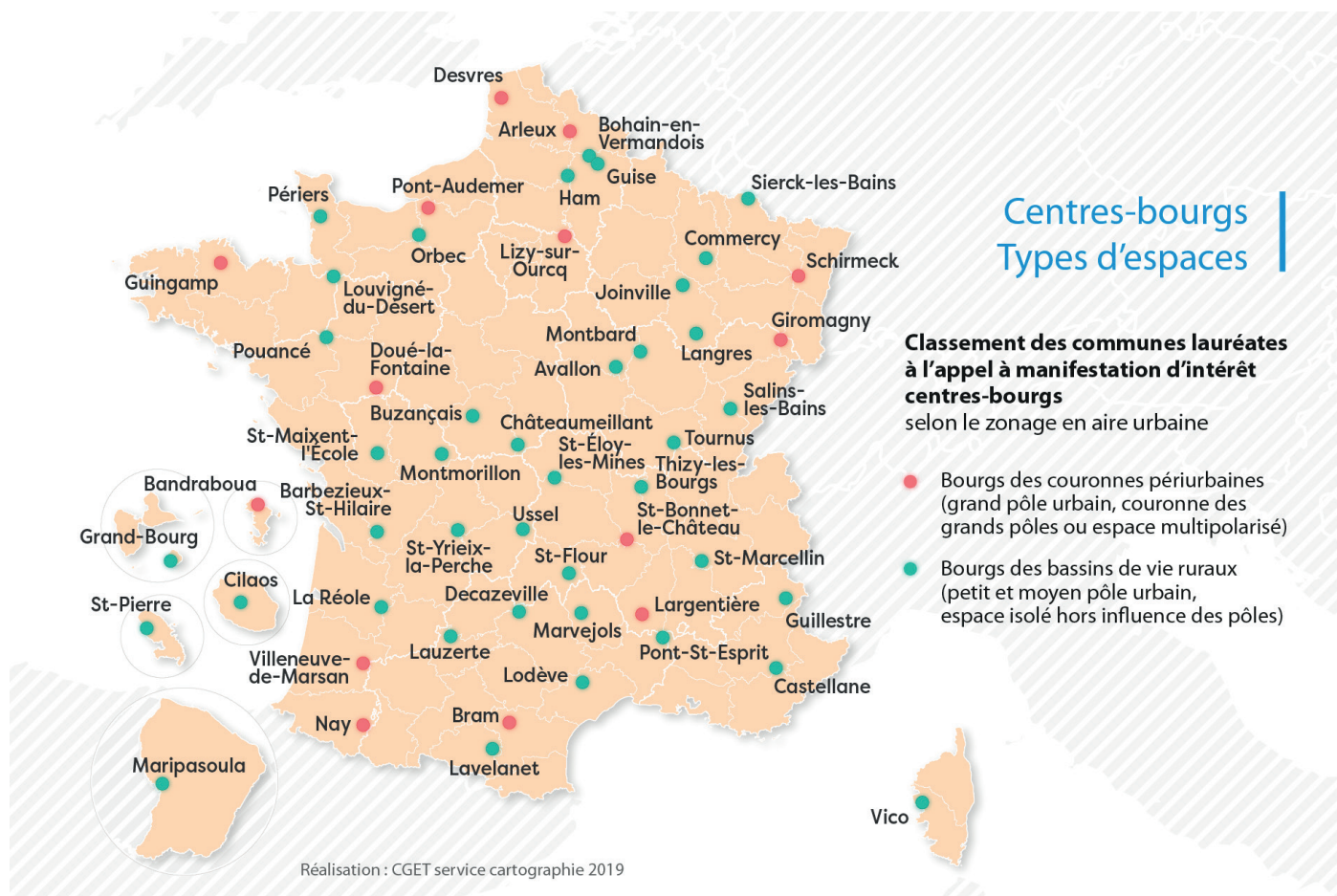
(23) Bassins qui ne sont pas organisés autour d'une agglomération de ville moyenne ou grande.

(24) Séverine Bonnin-Oliveira. Les petites villes dans la périurbanisation : de l'influence métropolitaine à l'ancrage local dans l'aire métropolitaine toulousaine. 2017

En France, les petites centralités comme objet de politique publique

Contrairement à l'Allemagne ou à l'Angleterre dont les organisations urbaines ont été profondément impactées par la Révolution industrielle, la France se caractérise par une armature très stable. L'historien Bernard Lepetit a ainsi démontré la forte « ressemblance entre les cartes urbaines de la France des années 1950 et du début du XIX^e siècle »²⁵. Cette « inertie urbaine »²⁶ se retrouve dans l'organisation de l'administration territoriale de la France en préfectures et sous-préfectures, accueillies par les villes petites et moyennes.

Du point de vue des politiques publiques, l'objet « petite ville » est plus récent. Des années 1970 aux années 2000, l'Etat s'intéresse aux petites villes comme points d'ancrage des territoires ruraux avec comme outil majeur les contrats de pays. En 2014, l'expérimentation nationale en faveur de la revitalisation des centres-bourgs marque un tournant, en s'intéressant à deux types de petites centralités : les bourgs des bassins de vie ruraux et les bourgs des troisièmes couronnes périurbaines.



Notes

(25) Bernard Lepetit. Les villes dans la France moderne (1740-1840). 1988

(26) Loïc Vadelorge. Les villes moyennes ont une histoire. L'information géographique. Volume 77. 2013

Des années 1970 à 2000 : les contrats de pays

Dans les années 1970, la politique d'aménagement du territoire vise la mise en place de réseaux urbains régionaux hiérarchisés autour de « centres urbains intermédiaires », « villes centres » et « métropoles régionales ». Ces réseaux urbains reposent sur une répartition « équilibrée » d'équipements structurants et/ou d'équipements d'« accompagnement » selon l'aire d'influence assignée à chaque « centre ».

Dans cette perspective, l'Etat lance, en 1975, la politique des contrats de pays afin d'enrayer le dépeuplement de certaines zones rurales et de répondre aux besoins de proximité immédiate. **Le « pays » est entendu comme un ensemble formé d'une petite ville, généralement entre 5 et 15 000 habitants, et sa zone d'influence géographique, soit un ou plusieurs cantons.** Les contrats doivent répondre à un double objectif : mettre un terme à la dévitalisation économique et démographique du monde rural, en associant plus étroitement les campagnes et les villes petites et moyennes ; développer les responsabilités locales, encourager les initiatives des élus, instaurer des méthodes d'action, tant de la part des administrations que des collectivités territoriales, plus solidaires, concertées et globales. Cette **politique de développement local** est d'abord pilotée au niveau national puis au niveau régional. Entre 1975 et 1983, 72 contrats nationaux et 321 contrats régionaux sont signés. Ils concernent 8 000 communes, soit environ 5 millions d'habitants.

Cette assimilation de la petite ville au monde rural perdure jusqu'aux années 1990. En effet, en 1992, la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République institue la dotation de

développement rural afin de renforcer la solidarité financière entre les collectivités locales et de soutenir les projets de développement des petites villes et des communes rurales. Une première part de la dotation de développement rural est destinée à soutenir les projets de développement économique des groupements de communes à fiscalité propre. Parmi ces groupements figurent les communautés de communes, établissements publics de coopération intercommunale exerçant des compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique introduits par la même loi. Une seconde part de la dotation de développement rural est destinée à aider les petites villes de moins de 10 000 habitants, considérant que celles-ci jouent un rôle essentiel d'armature de l'espace rural sans toujours disposer des moyens financiers correspondants.

Les lois Pasqua (1995) et Voynet (1999) remettent en avant la notion de pays. A l'échelle des bassins de vie ou d'emploi, les pays constituent des cadres de coopération entre acteurs publics et privés leur permettant d'élaborer des projets, pouvant donner lieu à contractualisation avec l'Etat dans le cadre des volets territoriaux des Contrats de Plan Etat-Région. Les Régions sont donc cosignataires des contrats de pays ou mettent en place des dispositifs propres pour les accompagner. Ils doivent en particulier favoriser les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. La notion de pays s'appuie sur des principes similaires à ceux prônés par l'Union européenne, en particulier dans le cadre des programmes de développement rural Leader financés par les fonds structurels et portés au niveau des territoires par des « Groupes d'action locale »²⁷.

En 2014, un programme national en faveur de la revitalisation des bourgs ruraux et périurbains

Lancé au début de l'été 2014, le programme national pour la revitalisation des centres-bourgs marque un tournant dans la conception française des petites centralités en s'intéressant à la fois aux bourgs ruraux et périurbains. L'objectif global était de conforter un maillage équilibré du territoire, par la présence de centres-bourgs vivants et animés, en tentant de répondre tout à la fois aux enjeux de l'égalité des territoires et de la transition écologique.

L'originalité du programme est de cibler deux types de bourgs-centres :

- les bourgs des bassins de vie ruraux, qui remplissent un rôle de structuration du territoire et d'organisation de centralités de proximité mais qui sont en perte de vitalité et connaissent des enjeux de requalification de l'habitat ;
- les bourgs des troisièmes couronnes périurbaines, qui font face à une arrivée massive de nouvelles

Note

(27) Christèle Alvergne, Pierre Musso. Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires. Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. 2008

populations, à des demandes fortes en logements et services, ainsi qu'à des besoins d'adaptation de l'habitat existant.

Pour ce faire, 302 communes, de moins de 10 000 habitants, connaissant une dévitalisation de leur centre, et représentant près de 1,4 millions d'habitants, ont été invitées à candidater à un appel à manifestation d'intérêt. Ce vivier de 302 communes a été défini sur la base de critères statistiques²⁸ et de concertations régionales effectuées sous l'égide des préfets. L'ensemble des territoires candidats devaient, de plus, disposer d'un projet de territoire défini ou en cours de définition et justifier de la fonction de centralité du bourg à conforter. 267 communes, soit 89% des candidats potentiels, ont candidaté

au programme. 54 lauréats ont été retenus par un jury national composé d'administrations de l'Etat, d'associations d'élus et de personnalités qualifiées. Les communes sont aujourd'hui entrées dans la phase opérationnelle de leur projet de revitalisation.

Au-delà d'un soutien financier aux actions de revitalisation²⁹, **la plus-value du programme, actuellement en cours, réside dans son appui à l'ingénierie de projet dans les territoires** puisque des crédits du Fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) ont été mobilisés à hauteur de 13,5 millions d'euros pour financer des postes de chefs de projet « revitalisation centre-bourg » dédiés à la mise en œuvre et au suivi de la démarche sur ses trois premières années.

En Allemagne, en Angleterre, aux Etats-Unis des politiques publiques sur la centralité

L'analyse des politiques nationales en Allemagne, en Angleterre et aux Etats-Unis montre que les petites centralités ne constituent pas un objet de politiques publiques en tant que tel. En revanche, elles peuvent bénéficier de dispositifs de revitalisation qui

concernent également des villes moyennes et des grandes villes. Les politiques de ces pays visent donc davantage à faire face à des enjeux thématiques qu'à viser un type de territoire en particulier.

Le renouvellement urbain en Allemagne

67% de la population allemande vit dans des villes de plus de 10 000 habitants contre 57% en France. L'Allemagne se caractérise par un tissu urbain polycentrique : Francfort (première place financière et bancaire du pays), Munich (leader dans le domaine des assurances et de l'automobile), Hambourg, Düsseldorf (capitale de la mode) et Berlin se partagent les fonctions métropolitaines. De plus, la hiérarchie entre les villes est moins prononcée qu'en France. On parle donc de « régions métropolitaines » (*Europäische Metropolregionen*).

Dans les années 2000, le constat de l'effondrement des villes industrielles de l'ex Allemagne de l'Est apparaît de plus en plus marqué. De 2002 à 2017, l'Etat fédéral choisit donc de lancer le programme **Stadtumbau Ost** à destination de toutes les villes en déclin. Ce programme de rénovation urbaine consiste à retendre le marché immobilier à travers des actions de démolition et, de manière plus secondaire, de revalorisation. Les villes sont invitées dans le cadre d'un concours à élaborer des schémas intégrés de développement urbain qui définissent les objectifs

Notes

(28) Population municipale inférieure à 10 000 habitants ; commune hors périmètre d'une zone urbaine sensible ; commune hors grande aire urbaine ; appartenance à une intercommunalité ; taux de logement vacant supérieur à 10% (contre 7,6% en moyenne en France) ; être pôle de services dans le cadre du zonage en bassins de vie de l'INSEE. Parmi ces communes « cibles » de l'appel à manifestation d'intérêt, deux catégories de bourgs ont été identifiées : la catégorie « rural dévitalisé » qui concerne les communes hors couronne des grandes aires urbaines rencontrant une décroissance démographique ; la catégorie « périurbain en croissance » qui présente la dynamique démographique inverse

(29) Environ 200 millions d'euros de l'Agence nationale de l'habitat pour financer l'ingénierie opérationnelle (diagnostics, étude pré-opérationnelle, suivi-animation, missions d'expertises ou d'assistance à la maîtrise d'ouvrage...), les travaux des propriétaires privés et les opérations de recyclage foncier dans le cadre de la résorption ou du traitement de l'habitat insalubre ; environ 15 millions d'euros pour soutenir l'acquisition-amélioration et la création de logements locatifs sociaux alloués aux préfets de région dans le cadre de la programmation annuelle du logement social

et les mesures fixées pour la restructuration. Les communes bénéficient d'aides financières de la part de l'Etat fédéral et des *landers*.

De 2004 à 2017, le même programme (**Stadtumbau West**) est ouvert aux villes de l'ouest. 490 villes ont été soutenues par le *Stadtumbau Ost*, 529 par le *Stadtumbau West*. Ces villes sont de toutes tailles : à l'Est, toutes les grandes villes, à l'exception

de Potsdam, toutes les villes de 20 000 à 100 000 habitants excepté quelques villes situées dans la zone d'influence de Berlin-Brandebourg, et de nombreuses villes de moins de 20 000 habitants en Mecklembourg-Poméranie occidentale, en Thuringe et en Saxe ont bénéficié du programme. Accusés de renchérir les villes de tradition populaire, ces programmes ont fait l'objet de critiques, notamment de la part des chercheurs.

La revitalisation commerciale en Angleterre

L'Angleterre se caractérise par trois sous espaces : Londres et le sud-est anglais ; les Midlands ; le Nord avec les territoires de tradition industrielle de Liverpool, de Manchester, du Lancashire et du Yorkshire. Le pays se distingue par le déclin démographique de plusieurs grandes villes entre 1961 et 1991 (Liverpool comptait 846 101 habitants en 1931 contre 434 900 habitants en 2008 ; la ville a perdu 100 000 habitants entre 1971 et 1981).

En Angleterre, le programme **Market Town Initiative** (MTI) a favorisé la revitalisation commerciale de 235 villes entre 2000 et 2006. Il consiste à assurer à ces villes un accès aux politiques de droit commun. Les *market towns* (villes-marchés) figurent dans le Livre blanc sur la campagne produit en 2000 par le ministère de l'Agriculture, de la pêche et de l'alimentation, et non pas dans celui paru sur la ville la même année. Les villes-marchés désignent des centres historiques de petite ou moyenne taille dans des villes agricoles, minières, industrielles ou des ports de pêche. Elles abritent en général entre 2 000 et 20 000 habitants. Mais c'est leur capacité à offrir des services aux populations de la ville et de la campagne environnante qui est considérée comme le critère le plus pertinent pour les désigner. L'Angleterre compterait plus de 1 000 villes-marchés.

Dès les années 1990, elles font l'objet de dispositifs : en 1993, les documents de planification sont renforcés afin de ne permettre l'installation de centres commerciaux en périphérie que lorsque des emplacements adéquats ne sont pas disponibles en ville ; en 1996, la règle est durcie pour s'assurer que les nouveaux commerces de détail et autres services-clés soient dans toute la mesure du possible localisés dans le centre des villes-marchés afin de maintenir leur vitalité et viabilité.

En 2000, le programme MTI s'inscrit dans la continuité. Il entend favoriser la création de nouvelles possibilités d'emplois et de nouveaux lieux de travail, la réhabilitation de rues commerçantes,

l'amélioration des aménagements et des transports, et la réponse aux besoins de la population des campagnes environnantes. Les villes-marchés sont en effet véritablement entendues comme des villes petites et moyennes concentrant la population afin d'éviter l'urbanisation du monde rural. Les villes candidates sont invitées à réaliser avec les acteurs locaux, en particulier leurs habitants et ceux des campagnes environnantes, un « bilan de santé » financé par la Countryside Agency et un plan d'action traitant de quatre principaux domaines : environnement, économie, vie sociale, transport et accès. Le Livre blanc sur la campagne précise que 37 millions de livres sterling seront consacrés par la Countryside Agency et les agences régionales pour le développement (RDAs) au cours des trois années suivantes à la renaissance des villes-marchés. Selon le principe du match-funding, pour chaque projet, le secteur privé doit verser une somme équivalente à celle des RDA.

Le programme MTI a créé une véritable émulation. Néanmoins les montages administratifs et financiers, en particulier la mobilisation de sources de financement privés, se sont avérés complexes pour les acteurs locaux. Le dispositif a également pu créer une certaine compétition entre les villes candidates pour accéder aux financements. Enfin, les deux objectifs fixés par le MTI, soit la mobilisation des entreprises locales et la participation de la population, se sont avérés difficile à allier pour certaines villes. Le programme a été critiqué par certains habitants pour sa tendance à entraîner de facto une « gentrification rurale ».

Entre 2010 et 2015, le Gouvernement développe une politique en faveur des **high streets**, c'est-à-dire des rues principales, souvent les rues les plus commerçantes, d'un centre-ville, considérant qu'elles sont fragilisées par les centres commerciaux périphériques et le développement du commerce en ligne. L'objectif de la politique est de faire des high streets « des lieux d'interactions sociales avec une vie nocturne importante qui doivent offrir quelque

chose que ni les centres commerciaux ni internet ne peuvent proposer »³⁰.

En 2012, douze villes, les *Portas pilot*, sont sélectionnées suite à un appel à projets doté de 1,2 million de livres afin de tester les mesures proposées par la consultante Mary Portas dans son rapport de 2010 réalisé à la demande du Premier ministre. Ces villes sont de toutes tailles : d'environ 230 000 habitants pour Wolverhampton à environ 4 000 habitants pour Market Rasen, en passant par des villes situées au sein des plus grandes conurbations, comme Croydon, environ 52 000 habitants, dans le Greater London ou Stockport, environ 136 000 habitants, dans le Greater Manchester. Les *Portas pilot* bénéficient d'un point de contact au Gouvernement, du soutien gratuit de l'industrie du commerce de détail, et d'un accès à une gamme d'experts du secteur, afin d'être appuyées dans leurs projets. Des temps d'échange et de rencontres sont organisés pour que les douze villes partagent leurs expériences. En 2012, une deuxième promotion de villes est retenue suite au succès du premier appel à projets.

Entre 2012 et 2014, les *high streets* ont fait l'objet de mesures fiscales en faveur des entreprises et des commerces (un milliard de livres en 2013), d'assouplissements en matière de règles d'urbanisme³¹ et d'une campagne de communication

dédiée (*Love Your Local Market Campaign*). En 2014, le Gouvernement produit le *National Planning Policy Framework*, document guide à destination des acteurs locaux. Il fixe comme élément principal le *town center first* principe, c'est-à-dire le principe de toujours privilégier le centre-ville pour l'implantation d'activités et de le considérer comme un enjeu majeur, au même titre que l'habitat ou de développement économique. Le *sequential test* et l'*impact test* sont créés pour aider les acteurs locaux à anticiper les impacts des choix de localisation des activités afin d'éviter de fragiliser les centres-villes. De nombreux conseils pour élaborer une stratégie locale sont également proposés.

A l'échelle du Royaume-Uni, l'**organisation caritative Business in the Community (BITC)**, qui travaille avec des entreprises du Royaume-Uni et de l'étranger à la promotion du commerce responsable et de la responsabilité sociale des entreprises, a lancé, en 2014, la **Healthy High Streets Campaign** qui vise à soutenir 100 centres-villes sur trois ans. Ce soutien passe par un plan d'action sur mesure pour chaque ville participante et par l'engagement d'un chef d'une entreprise locale liée à BITC pour mener une activité de lobby en faveur du centre-ville auprès d'institutions telles que le Business Improvement Districts ou le British Council of Shopping Centers. Les villes soutenues sont là aussi de toutes tailles, d'environ 25 000 à 200 000 habitants.

Aux Etats-Unis : une adaptation de certains programmes pour les *small cities*

Si la densité moyenne des Etats-Unis est faible, aux alentours de 30 habitants par km², environ 85% de la population américaine est urbaine contre seulement 45% il y a un siècle. L'urbanisation s'est d'abord développée à l'Est du pays puis à l'Ouest et au Sud. Certaines villes de Floride et de Californie ont ainsi vu leur population multipliée par six en l'espace de quarante ans. Un phénomène de métropolisation s'observe sur l'ensemble du territoire.

A l'échelle des Etats-Unis, il n'existe pas de politique spécifiquement dédiée aux petites villes. Cependant, des fonds fédéraux sont alloués aux différents Etats afin d'investir dans certains domaines comme le logement ou les transports, et des dispositions particulières sont

parfois mises en place pour que les petites villes (*small cities*) en bénéficient.

Le *Community Development Block Grant (CDBG)* est par exemple un fonds très ancien alloué aux différents Etats par le Department of Housing and Urban Development, équivalent d'un ministère en France. Ce fond doit obligatoirement être réparti par chaque Etat entre les zones rurales et les villes de plus de 50 000 habitants ou comtés de plus de 200 000 habitants. Ensuite, chaque Etat est libre d'allouer une partie du fonds à des zones non rurales mais composées de villes de moins de 50 000 habitants (ou comtés de moins de 200 000 habitants). Pour allouer ces fonds, une logique d'appel à projets doit

Note

(30) « Our high streets need to be social places with a vibrant evening economy and to offer something that neither shopping centres nor the internet can match » <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-high-streets-and-town-centres/2010-to-2015-government-policy-high-streets-and-town-centres>

(31) Afin de faciliter les changements d'usage des bâtiments en centre-ville, des *permitted development rights* ont été mis en place. Il s'agit d'autorisations d'urbanisme octroyées par le Parlement et non par les gouvernements locaux, ce qui évite d'avoir recours aux permis d'urbanisme et assouplit donc les procédures réglementaires.

être mise en œuvre, alors que toutes les villes de plus de 50 000 habitants et toutes les zones rurales de chaque Etat bénéficient automatiquement d'une partie de ce fond. Dans tous les cas, ces fonds doivent être utilisés par les acteurs locaux pour des projets en faveur des populations à revenus moyens ou faibles (logements abordables, amélioration des logements indignes, revitalisation de quartiers dégradés, etc.).

Plusieurs Etats ont ainsi décidé d'institutionnaliser cette possibilité d'allouer une partie des fonds aux *small cities*. La Virginie Occidentale, le Connecticut, le Minnesota, le Wisconsin ou encore le Kentucky ont ainsi mis en place des *Small Cities Block Grants*, émanant en fait des CDBG fédéraux. Ceci montre que certains Etats prennent l'initiative d'allouer une partie de leurs fonds aux villes petites et moyennes.

Dans la même logique, il existe depuis 2009 un fonds fédéral dédié aux transports, le *Transportation Investment Generating Economic Recovery Grant* (TIGER Grant). Ces fonds sont toutefois uniquement alloués par les Etats à la suite d'appels à projet, ce qui désavantage grandement les villes de petite taille.

En 2015, il a été décidé de créer un fonds nommé *Transportation Investment Generating Economic Recovery For Cities Underfunded Because of Size*. Ici, l'intention est donc de permettre aux villes de plus petite taille d'avoir accès à ces fonds en leur évitant d'être en compétition avec de grandes villes. 20% des fonds TIGER ont été réservés pour cet appel à projets ne mettant en concurrence que des villes de taille petite et moyenne³².

Certains Etats mènent également des politiques spécifiques en faveur des petites villes ou des centres villes. De ce point de vue, le Connecticut se distingue particulièrement. En effet, l'Etat a mis en place un programme de soutien aux petites villes, le *Small Town Economic Assistance Program* (STEAP), qui alloue des fonds à des petites villes (le plus souvent entre 5000 et 20 000 habitants) pour améliorer leur centre-ville. Le *Main Street Investment Fund* est un autre fond mis en place par cet Etat et alloué en 2013 à quatorze petites villes afin « de développer ou améliorer les espaces commerciaux, d'attirer les petites entreprises et d'améliorer les circulations pédestres et la qualité de vie dans les centres-villes »³³.

Notes

(32) <https://larsen.house.gov>

(33) « *to develop or improve town commercial districts, attract small businesses, and improve pedestrian access and livability in town centers* » (States News Services. Bye welcomes state investment in Burlington town center. 11 juillet 2013)

Mise en perspective

Difficilement appréhendables comme un tout homogène, les petites centralités constituent cependant un objet réel et essentiel de l'organisation et de la cohésion du territoire. Pour autant, du fait de l'évolution des modes de vie, **l'un des changements les plus importants réside dans le fait que les petites centralités ne désignent plus seulement les petites villes centres du milieu rural mais également celles du périurbain.** Leurs profils se sont de plus diversifiés du fait de l'influence de grandes dynamiques territoriales, en particulier l'affaiblissement d'un grand arc nord-est de la France, situé entre une Ile-de-France qui concentre 21 % des emplois et 18 % de la population du pays, et un arc occidental et méridional attractif autant dans les grandes aires urbaines que dans les territoires ruraux. Cette diversification des profils des petites centralités appelle l'invention de nouveaux modèles, distincts des référents hérités des grandes villes et des métropoles, ainsi que des politiques différenciées afin de **répondre à la diversité des situations et des enjeux** tels que :

- **la déprise** : petites centralités connaissant des enjeux en termes de décroissance démographique,

de paupérisation, de vacance commerciale et de logement... Il s'agit par exemple d'assurer un socle de biens premiers non négociables (accès aux droits sociaux, numérique...) aux habitants ;

- **la maîtrise** : petites centralités attractives, notamment dans le périurbain, où il s'agit notamment de maîtriser l'étalement urbain et d'organiser des modes de transport propres et connectés aux autres pôles de flux tout en répondant de façon durable aux besoins de logements et de services ;

- **la polarité** : petites centralités situées dans les marges ou en lisière de départements pour lesquelles l'action visera par exemple à renforcer leurs rôles de traits d'union en termes d'offre de services, de santé... ;

- **la transition** : petites centralités touristiques, en littoral ou en montagne, qui doivent d'une part faire face aux enjeux liés à la saisonnalité de l'activité, d'autre part sont particulièrement vulnérables au regard du changement climatique ;

- **la coopération** : entre les centres et les périphéries des petites centralités, et entre les villes, quelle que soit leur taille, pour s'inscrire dans des systèmes urbains et organiser des complémentarités.

En savoir +

Le CGET en partenariat avec le CESEAR-INRA de Dijon a lancé en janvier 2019 une étude sur les centralités visant à réinterroger la définition des centralités en France suite aux réformes territoriales. Plus précisément, l'objectif de ses travaux est d'étudier la notion de centralité en tenant compte des contextes territoriaux et de dresser un état des lieux de leur rôle et de leur influence à différentes échelles du territoire, particulièrement dans le cadre des nouvelles intercommunalités. Dans ce cadre, l'accent est porté à la définition des petites centralités et leur trajectoire dans le temps. Sont notamment associés à ces travaux l'INSEE, le CEREMA et la Caisse des dépôts et des consignations.

Auteurs

Annabelle Boutet, Julie Chouraqui, Marion Mauvoisin (CGET)

Couverture

CC BY 4.0 Réseau Maps

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), service de l'État placé sous l'autorité de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, appuie le Gouvernement dans la lutte contre les inégalités territoriales et le soutien aux dynamiques territoriales, en concevant et animant les politiques de la ville et d'aménagement du territoire avec les acteurs locaux et les citoyens.



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES



Une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Directeur de publication : Serge Morvan

NOUS SUIVRE



www.cget.gouv.fr

20 avenue de Ségur, TSA 10717, 75334 Paris Cedex 07 – Tél. : 01 85 58 60 00