

Conférence du 7 juillet 2022

***L'avenir des petites villes en France
Déclin ou renaissance ?
Chance ou charge pour l'aménagement du territoire ?***

**Yves Dauge¹
Jean-Michel Galley²**

Dans le prolongement de la conférence de Priscilla de Roo sur les villes moyennes le 15 mars dernier, le Cercle poursuit son examen du rôle et du devenir des unités urbaines dans l'aménagement du territoire en France et pour ce faire a invité deux spécialistes reconnus du sujet, Yves Dauge et Jean-



*Photo de J-M Galley et Y Dauge
enquête de terrain à Cahors 2017*

Michel Galley. Entre monde rural et grandes agglomérations urbaines, quelle est la place et le rôle des petites villes dans la structuration des territoires régionaux, dans l'organisation du territoire national ? Les petites villes sont-elles pour ces territoires une chance ou une charge ? Les petites villes ont-elles toutes devant elles le même avenir ? Quels sont les facteurs de déclin ou, au contraire, de développement des petites villes en France dans les années à venir ? L'élan post-Covid qui pousse une partie de la population à s'éloigner des métropoles, l'explosion du télétravail qui accompagne ce mouvement, enfin le contexte nouveau que constitue la prise de conscience du changement climatique peuvent-ils offrir de véritables perspectives de développement ou ne constituent-ils que des illusions ? Quelles politiques ont été ou sont actuellement menées pour « redynamiser » les petites villes en France, avec quels résultats ? Que pourrait-il être proposé, par exemple, aux équipes qui vont se mettre en place après la période électorale que nous venons de traverser ?

¹ Yves Dauge, urbaniste, ancien maire de Chinon, ancien député et sénateur. Actuellement Conseiller spécial auprès du Centre du Patrimoine Mondial à l'UNESCO et co-président du Partenariat Français pour la Ville et les Territoires (P.F.V.T.).

² Jean-Michel Galley, chargé de mission Association des villes d'art et d'histoire. Depuis 2016 collaborateur direct d'Yves Dauge dans l'élaboration et le développement du Plan National en faveur des nouveaux espaces protégés..

Brigitte Fargevieille, présidente du Cercle pour l'aménagement du territoire

Nous avons le plaisir d'accueillir, aujourd'hui, Yves Dauge et Jean-Michel Galley en vue de nous interroger sur le rôle, la place et l'avenir des petites villes dans l'aménagement du territoire.

Notre premier invité, Yves Dauge, est un spécialiste du sujet comme en témoignent les très nombreuses fonctions qu'il a occupées tout au long de sa carrière : sénateur, député, maire de Chinon, vice-président de l'Association des maires de France (AMF), inspecteur général des Ponts-et-chaussées au ministère de l'Équipement, chargé de mission auprès du Président de la République François Mitterrand, président de la Mission interministérielle des grands projets et délégué interministériel à la ville, chargé de mission au cabinet de Pierre Mauroy, directeur général de la Fédération des Centres PACT-ARIM³, directeur du bureau d'étude et de réalisation urbaine, le BERU, membre de la commission culture au sénat et président de l'observatoire des patrimoines religieux.

Notre second invité, Jean-Michel Galley partage des intérêts communs avec Yves Dauge. Il fut notamment son collaborateur direct dans l'élaboration et le développement du Plan National en faveur des nouveaux espaces protégés en 2016. Spécialiste de l'histoire des villes et de l'urbanisme patrimonial, il quitte en 2000 le Ministère de la Culture pour la création du réseau Sites & Cités Remarquables de France au sein duquel il assure notamment la mission « revitalisation des villes et territoires ».

Je me tourne vers eux pour tenter de répondre à quelques questions : **Quel est l'avenir des petites villes En France ? Sont-elles condamnées au déclin comme le veut le discours dominant ? La crise sanitaire de la Covid-19 peut-elle en changer la donne ? Quelles politiques envisager pour revitaliser ces petites villes ?**

Yves Dauge

Il est difficile de savoir pas où commencer. Il faut d'abord faire remarquer que, contrairement à ce que beaucoup ont pu penser, les petites villes sont revenues au cœur de l'actualité. Certes, elles ont toujours bénéficié de l'appui du Parlement et en particulier du Sénat. Pourtant, paradoxalement, c'est un sujet qui est passé à la trappe pendant près de 50 ans.

À la DATAR, on a pourtant lancé un programme « villes moyennes », sur lequel j'aimerais revenir rapidement. Il a duré quelques années et fut remarquable dans les années 1970. À l'époque, l'administration était très puissante, contrairement à ce que l'on observe aujourd'hui. C'est l'administration qui menait les politiques. Les ministres, le plus souvent, disaient : « pourquoi pas ? allons-y ! ». A titre personnel, j'étais proche du ministère de l'Équipement. Il était extrêmement puissant. Dans les années 1970, ce sont les fonctionnaires de ce ministère qui ont été à l'initiative de nombreuses politiques nationales liées, en particulier, à l'aménagement du territoire. Cela a depuis beaucoup changé. Ce ne serait certainement plus possible aujourd'hui.

Avec des collègues, j'ai fondé à l'époque, le Bureau d'étude et de réalisation urbaine (BERU). C'était une coopérative ouvrière de production. Nous étions, en quelque sorte, le bras droit du ministère. C'est d'ailleurs nous qui avons, avec lui, lancé la planification urbaine. Edgar Pisani était alors ministre. Ce n'est pas très vieux tout ça. **On a lancé les SDAU** (schémas

³ PACT pour *Protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat* ; ARIM pour *Association de restauration immobilière*.

directeurs d'aménagement urbain) **et les POS** (plans d'occupation des sols). **Avant cela, il n'y avait pas vraiment de planification urbaine.** Avec ce grand bureau d'études, nous étions à la manœuvre. Avec le BERU, nous avons été très proches de la première politique destinée aux villes moyennes. C'était également l'époque d'un autre programme emblématique lancé conjointement par la DATAR et certains ministères : **Habitat et Vie Sociale** (HVS). Conçu au milieu des années 1970, celui-ci est considéré comme fondateur de la politique de la ville.

Comme vous le voyez, il y avait sur quelques grands sujets comme les villes moyennes, des relations étroites entre les grands ministères, les grandes directions, les hauts fonctionnaires. Tout le monde travaillait main dans la main. On allait à l'époque dans les villes pour monter des programmes. Il y avait des budgets d'étude qui permettaient de lancer des plans de développement de ces villes ainsi que des sommes affectées pour chaque projet. Ce fut un grand succès. Derrière tout cela, il y avait l'idée qu'il fallait faire des plans de référence qui seraient des documents de programmation. C'est du bon sens, évidemment. D'ailleurs, on voit bien que quand on veut faire une politique nationale, **aujourd'hui, on revient systématiquement à ces fondamentaux.**

Ensuite, il y a eu la décentralisation. À ce moment, je prends la tête de la direction de l'Urbanisme et des Paysages au sein d'un grand ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports. Ce fut une période particulièrement excitante sur le plan professionnel car les choses ont beaucoup bougé à ce moment-là. Les gens n'ont pas tout de suite réalisé que si on donnait du pouvoir aux maires... on leur conférait surtout le pouvoir d'appliquer des lois qui étaient toujours plus ambitieuses [rires]. L'État a transformé les circulaires auquel il recourait auparavant pour en faire des lois. Attention, c'était de bonnes lois ! Ce sont des lois avec beaucoup de contenus que l'on a fait. C'est la grande époque de la décentralisation.

Néanmoins, il faut reconnaître que le succès fut relatif. De mon point de vue, **nous n'avons pas suffisamment donné de pouvoir aux régions, notamment.** C'est, d'ailleurs, un sujet qui reste à mes yeux d'une grande actualité. À ce propos, je fais un bond dans le temps mais quand les gouvernements de Valls et de Cazeneuve se sont emparés du sujet, on a dit avec d'autres : « Attention, ne faites rien sans les régions ! ». On ajoutait : « Travaillez avec les préfets et les présidents de région ! ». Malheureusement, nous n'avons pas été suivis. Je prends un exemple : celui du **plan Action Cœur de Villes**. C'est un programme intéressant, bien sûr, mais on a encore procédé avec une liste qui a fait des heureux et des déçus. Et, surtout, **certaines villes sont dans la liste sans que l'on ne sache très bien pourquoi.** La ville de Chartres est dans le programme alors que cette ville n'a besoin de rien. C'est une des villes qui accueille de nombreuses entreprises venues de Paris. Et il y en a quelques autres dans ce cas. Ce n'est pas ainsi qu'il aurait fallu procéder pour faire ce plan villes moyennes. À l'époque, nous avons également plaidé pour **qu'il n'y ait pas de définition statistique de la ville moyenne.** Pourtant, c'est ce qui a été fait. Il fallait initialement avoir plus de 20 000 habitants. Par la suite il y a eu une évolution.

Je ne souhaite pas tout critiquer. Il y a évidemment, j'insiste là-dessus, des choses très positives dans ce programme. Toutefois, il faut se méfier des vieux réflexes qui consistent à imaginer une politique puis venir l'expliquer aux maires dans une logique descendante. **Il faut négocier dès le départ avec les représentants des collectivités et, en particulier, avec ceux des régions qui doivent jouer un rôle plus grand dans la mise en œuvre de ces programmes.**

Cela éviterait les juxtapositions de politiques nationales et régionales comme on l'observe actuellement dans certaines régions. Les Préfets font un boulot formidable pour arranger cela au mieux mais ils ne peuvent pas tout faire. **L'État ne peut pas agir efficacement sans s'appuyer sur les régions. Il faut davantage de contractualisation.** C'était, d'ailleurs, l'esprit des contrats de villes moyennes ou de Pays que nous avons mis en place avec la DATAR dans les années 1970.

Je dois dire qu'il y a eu, **après-guerre, une belle période de reconstruction.** On a tendance à l'oublier. Plusieurs grandes villes qui ont été très abimées ont fait l'objet de programmes de reconstruction très ambitieux, aidés en cela par des gens remarquables. Dans la ville de Tours, par exemple, le centre a été, pour l'essentiel, reconstruit. La période de reconstruction a été une période de qualité avec de grands ministères tels que celui de Pierre Sudreau. Là-aussi, la haute fonction publique a effectué un travail remarquable.

Ensuite, il y a eu **une période plus difficile au cours des années 1970.** Il y a eu malgré tout de grands projets avec la construction de quartiers d'habitat social, pour faire face à la crise du logement, et la construction de villes nouvelles pour rééquilibrer le territoire. Globalement, la construction de ces villes a été une réussite mais il faut dire que l'on a agi dans l'urgence, ce qui explique les difficultés actuelles de certains quartiers. Nous continuons de le payer très cher. Cela étant, ce fut une période très intéressante avec le lancement du programme « Habitat et Vie Sociale » (HVS) ⁵ et la **mise en place d'un ministère de la Ville.**

Aujourd'hui, la politique de la Ville continue d'exister mais elle a été largement malmenée. Les problèmes qui ont guidé sa création restent pourtant d'actualité, en particulier en région parisienne. Je dis cela pourquoi ? Parce **qu'on voit bien ici les limites du Grand Paris,** non seulement pour le développement de la capitale mais, aussi et surtout, pour le développement du pays dans son ensemble. D'ailleurs, à titre personnel, **j'ai toujours plaidé pour une région-métropole qui aurait permis d'opter pour un développement plus large. Aujourd'hui, le Grand Paris, c'est d'abord un « super métro »,** extrêmement coûteux alors que, dans le même temps, les villes petites et moyennes restent extrêmement mal desservies.

Pourtant, **les villes petites et moyennes sont au cœur de l'histoire de France.** C'est une histoire extraordinaire mais aussi une géographie, un paysage, un patrimoine unique en Europe, un maillage territorial très ancien. **C'était notre force. C'est malheureusement devenu notre faiblesse.**

Je plaide, pour ma part, pour que **l'on mise davantage sur le patrimoine de ces villes.** Pourquoi ? C'est très simple. Prenez l'exemple d'une ville nettement plus importante comme Tours. Qu'est-ce qui explique que cette ville se porte aujourd'hui si bien ? Tout simplement parce que cette ville dispose d'un centre historique exceptionnel qui a été sauvé du désastre. Des militants locaux, aidés de quelques architectes, ont joué un rôle formidable pour préserver ce cadre extraordinaire. C'est un miracle quand on y pense. A l'époque, on considérait bien souvent qu'il fallait éradiquer tout cela. Ce n'était pas jugé suffisamment « moderne ». Et, pourtant, heureusement que c'est toujours là. Les villes petites et moyennes ont su, bien souvent, préserver leurs patrimoines mais il n'est pas toujours mis en valeur alors que c'est atout très important.

En France, malheureusement, de nombreuses villes petites et moyennes sont dans un très mauvais état. Certaines sont vraiment délabrées. Je pense à Manosque où je me suis rendu dans les années 1970 dans le cadre du programme « villes moyennes ». C'était une ville magnifique avec une belle histoire. J'y suis retourné il y a trois ou quatre ans. J'ai été désespéré. **Ce que l'on fait ne dure pas si on ne le fait pas tous les jours.** Il ne suffit pas de rénover. Il faut rester sur place avec des équipes pour entretenir au fur et à mesure. Le problème, c'est que nous sommes dans un pays dans lequel nous n'avons pas l'habitude des continuités. Nous sommes systématiquement dans des séquences limitées, à la fois dans le temps et dans l'espace.

Dans ce contexte, notre programme « petites villes », comme notre programme « villes moyennes » d'ailleurs, n'a aucune chance de réussir s'il n'est pas **pensé dans le cadre d'une échelle plus large. La région doit jouer un rôle dans la mise en œuvre de cette politique. Elle doit avoir une vision stratégique pour le développement de nos petites villes.** Il ne faut pas travailler petite ville par petite ville. Il faut **une réflexion globale et dans la durée.** C'est pourquoi, dans le cadre de ce programme « petites villes », nous avons plaidé avec Jean-Michel et d'autres, pour impliquer davantage les régions. Cela n'a pas été suivi malheureusement. J'observe, également, que **les départements n'ont pas non plus été suffisamment impliqués.** Pourtant, ils pourraient jouer un rôle fondamental eux-aussi. On a cru qu'ils finiraient par disparaître mais c'est une erreur. Il faut les raccrocher aux régions. A titre personnel, je me suis toujours appuyé sur les préfets et les sous-préfets. J'en ai toujours été satisfait. **C'est le premier point sur lequel je voulais insister : on ne sauvera pas les petites villes si on ne les accroche pas à de puissants territoires portés par les régions avec de la maîtrise d'œuvre et des compétences.** Il faut de la maîtrise d'œuvre territorialisée, urbaine et sociale. Quand j'étais à la DIV, on a lancé la MOUS (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale). C'est la même chose aujourd'hui. Il faudrait ajouter : « urbaine, sociale et patrimoniale », car on est sur un patrimoine absolument gigantesque. Il faut des architectes, des paysagistes, des urbanistes.

Au-delà des compétences, la question de la gouvernance est importante. J'ai été invité par des maires de mon département. Poussés par le Préfet, ils ont créé une grande communauté. Seulement, ils ont fait trop grand. Il y avait des intercommunalités qui ont été fusionnées dans d'immenses territoires dans lesquels ils ne se reconnaissent pas. Il ne faut pas effacer la commune de base et l'intercommunalité de base. Il ne faut pas tirer trop large. L'identité, c'est important. Il faut respecter cela. J'ai dit aux élus : **il faut faire du sur-mesure.** Il faut aller à pied dans la commune avec vos architectes et vos urbanistes pour dire à vos habitants : on ne pourra pas construire ici. Il faut faire confiance aux élus locaux mais il faut les accompagner dans le cadre d'institutions efficaces. Ce que les élus locaux ont à dire, personne d'autres ne pourra le dire.

Je crois beaucoup à une politique des petites villes mais il faut que le projet reste celui des exécutifs locaux. Il ne faut pas qu'il soit imposé d'en haut. Il ne faut pas noyer cette politique dans de la « machinerie ». Vous savez, quand on fait confiance aux élus locaux, cela marche. C'est surprenant mais cela marche très bien.

Cela ne veut pas dire, pour autant, que l'Etat n'ait pas un rôle à jouer. Tout au contraire. Les chefs-lieux de canton, par exemple, forment un maillage formidable en raison des services dont ils disposent. Toutefois, quand l'Etat ferme, dans ces territoires, un tribunal, un bureau de Poste, ou autre, il l'affaiblit. Croyez-vous possible de développer une ville dans ces

conditions ? **Nos petites villes ont une histoire, une image. Il faut que l'Etat aide à la préserver.** Pour les élus locaux, c'est un combat de tous les jours. A titre personnel, je me suis toujours battu pour Chinon contre tout le monde. C'est d'ailleurs cette raison qui nous a poussé avec Martin Malvy à créer **l'association des petites villes** dans le cadre de laquelle on a pu attaquer l'Etat pour « inégalité de traitement des territoires ». C'est remonté au Conseil d'Etat qui a botté en touche mais c'était important pour nous de pouvoir exprimer nos griefs collectivement. Ensemble, nous sommes plus forts.

Brigitte Fargevieille

Merci pour ces éléments qui rappellent qu'il y a, dans les petites villes, des facteurs de déclin mais aussi des facteurs de succès. Jean-Michel Gallet la parole est à vous.

Jean-Michel Galley

Yves a rappelé quelque chose d'important : dans une petite ville, on voit tout, tout de suite. C'est vrai qu'il y a un exercice intéressant pour les professionnels, ceux de l'architecture, de l'urbanisme ou de l'administration, qui consiste à se rendre dans les petites villes pour vérifier si leurs projets ou programmes fonctionnent, s'ils sont adaptés aux réalités et besoins. **Dans une petite ville, on voit immédiatement les conséquences des politiques.** La petite ville, c'est l'espace où l'on perçoit : on perçoit mieux les effets, les conséquences mais aussi les atouts.

Autour du label « Ville et Pays d'art et d'histoire » nous avons été une petite poignée au sein du ministère de la Culture à dialoguer en permanence avec des élus pour construire pendant une quinzaine d'années une **nouvelle alliance entre l'Etat et les collectivités à partir de la culture et de l'urbanisme patrimonial**. C'est en 2000 qu'une trentaine de villes s'associèrent pour mener une politique d'aménagement du territoire, une politique de valorisation et d'urbanisme fondée sur les patrimoines. C'est ainsi qu'a été créée **l'Association des Villes et Pays d'art et d'histoire** (AVPAH), ralliée par les secteurs sauvegardés, puis les Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager... devenue le réseau des **Sites & Cités Remarquables de France**. Les quatre élus fondateurs étaient des élus de petites villes : Chinon avec Yves Dauge, Figeac avec Martin Malvy, Saint-Jean-de-Maurienne avec Michel Bouvard et Saintes (ville moyenne) avec Jean Rouger. Yves a raison, il est inutile de tenter une classification purement démographique des villes ; **seul leur effet de polarité doit-être pris en compte** et cela est possible. Mais la géographie est une science difficile.

Dans les centres anciens, il faut faire du « sur-mesure ». Yves l'a rappelé, mais aujourd'hui **les référentiels comme ceux utilisés dans la restauration des patrimoines, par exemple, sont malheureusement les mêmes sur tout le territoire.** Le patrimoine est un secteur dans lequel on est confronté directement à ces directives bien cadrées et bien pensées nationalement mais qui instaurent malgré tout, des déséquilibres. **Parfois cela marche mais parfois c'est un drame.** Il en est ainsi aussi dans la prise en compte des données sociales ou économiques dans les Sites Patrimoniaux Remarquables. Le quartier le plus pauvre de France est un quartier en plan de sauvegarde et de mise en valeur. Les politiques de valorisation et de mise en valeur du patrimoine ont réussi à Lyon, Bordeaux et Rennes... c'est-à-dire dans des villes métropoles qui ont révolutionné leurs centres, avec des plans qui ont demandé un investissement financier et humain important, appuyés par des architectes conseils aguerris. Seulement, toutes les villes n'ont pas les moyens d'être aussi ambitieuses.

Pour l'anecdote, j'ai le souvenir d'une réunion avec Jacques Mézard, alors ministre de la Cohésion des territoires que nous avons rencontré avec Yves. Il nous confia que « toutes les villes possédant un secteur sauvegardé sont des villes privilégiées ». C'est très approximatif comme beaucoup d'assertions sur le patrimoine urbain et ses besoins. Quand vous regardez les quelque 110 villes concernées par ces propos, vous vous apercevez très vite des disparités. Comme je l'ai dit au ministre, un tiers de ces villes a réussi, un tiers est en panne et un tiers est en train de s'effondrer. Cette année, on fête les 60 ans de la loi Malraux, une date importante qui nous rappelle que si cette politique est indispensable, nous n'avons pas encore trouvé ni la mesure, ni les réels moyens de nos ambitions. Il faut aussi rappeler pour dissiper les *a priori* que la loi Malraux est d'abord une loi d'urbanisme, avant d'être un dispositif fiscal. Pourtant, souvent, sous le vocable « Malraux », on confond les deux. Cela explique que dans les centres historiques, les débats puissent être aussi animés entre ceux qui dessinent la ville, ceux qui s'en souviennent, ceux qui veulent ou peuvent y investir. D'une certaine manière, le **centre ancien est le nouveau lieu où peuvent s'exprimer aujourd'hui tous les débats possibles sur la centralité, la gestion urbaine, la participation, la co-construction des projets...** Après avoir été souvent oublié, **le centre ancien est devenu un espace très politique.**

Quand on pense au patrimoine, on pense trop souvent encore, aux remparts, aux châteaux, aux immeubles classés ou inscrits. On imagine des objets du « passé » dont l'usage initial s'est évanoui. Mais nous nous devons d'ouvrir une bonne fois pour toutes ce spectre trop étroit, nous devons faire savoir tout ce qui se fait déjà pour **concilier protection et valorisation du patrimoine d'une part, et développement urbain et amélioration des conditions de vie de l'autre.** Et **à partir des avancées considérables des villes riches, on doit se tourner vers les plus modestes** pour partager les opérations qui ont fait leurs preuves. Parce que les petites villes disposent d'un patrimoine très important, parfois classé au patrimoine mondial (je pense à Villefranche de Conflent où j'étais la semaine dernière), alors que ce sont des villes au faible revenu fiscal, parfois délaissées par leur communauté de communes, quelques fois très pauvres. **Il faut aider à tout prix ces collectivités dont le patrimoine est le dernier levier global de développement.**

A contrario, dans les petites villes, les maires ont moins de moyens humains et financiers mais ils sont avantagés en matière de gouvernance. Ils ont la capacité d'identifier plus rapidement les besoins des habitants et les ressources du territoire. Il y a moins de paramètres à maîtriser que dans des grandes villes.

L'esprit de coopération est ici extrêmement important. Il n'y a pas de petites villes sans villes moyennes et sans métropoles. C'est l'un des principes sur lequel nous avons voulu appuyer notre rapport. S'il n'y a pas d'**alliance**, on pourra faire ce que l'on veut mais cela ne fonctionnera jamais. Il faut mettre en cohérence la politique des transports des villes moyennes, des petites villes et des territoires ruraux. Il faut cesser de réfléchir uniquement à travers des catégories de villes. Les liens sont délicats à tisser mais ils sont indispensables. C'est la raison pour laquelle, depuis que je travaille chez Sites & Cités, nous cherchons à établir des relations entre tous ces acteurs, et que contrairement à d'autres associations de collectivités, la démographie n'est pas un critère d'appartenance...

Quand nous avons remis le rapport « Dauge » en février 2017, le premier ministre Manuel Valls avait une idée par rapport à l'articulation de toutes ces villes ; Bernard Cazeneuve savait qu'on allait vers une élection présidentielle, et le premier mot d'Emmanuel Macron à la presse

fut : « Je vais appuyer ma politique d'aménagement sur l'excellent rapport Dauge ». En réalité, nous avons bataillé pendant six mois avec les services du Premier ministre pour que l'interprétation du rapport ne se substitue pas à **ses** fondements...

Au-delà de la coopération entre les villes, il faut aussi assurer la cohérence entre les programmes, entre agents de l'État, les agences, les collectivités. En général, tout le monde est d'accord sur le principe mais l'application est souvent plus compliquée. Avec la revitalisation des centres anciens lancée en 2018, on peut dire qu'il s'est passé quelque chose d'important récemment. **On a vu, notamment, un rapprochement** entre les services de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), ceux de la Banque des Territoires (BDT), d'Action Logement (AL) et de l'Agence Nationale du Renouvellement Urbain (ANRU). Jusqu'ici, tous ces acteurs ne se parlaient pas beaucoup et travaillaient sur des géographies superposées ou non mais dont les couches restaient étanches. Le renversement des politiques publiques auquel appelait Yves, est peut-être en train s'opérer. Désormais, plus on s'approche du terrain et plus on casse les cadres trop rigides

Les politiques patrimoniales ont été souvent perçues comme des politiques coercitives. A chaque chantier, permis ou évolution, on veut faire passer l'architecte des bâtiments de France (ABF) pour un empêcheur. L'évolution du bâti serait corsetée. Sites & Cités a permis de nuancer ces représentations, a facilité les dialogues, a construit les modes d'une concertation à tous les étages et ses formations connaissent un grand succès auprès des agents de l'État.

Ces nouvelles collaborations et ces nouvelles façons de faire, très perceptibles dans les petites villes, actent une forme de renversement des logiques descendantes. Les observations effectuées dans les analyses des programmes **Action Cœur de Villes (ACV)** et **Petites Villes de Demain (PVD)** rappellent, par ailleurs, que le critère démographique est caduc. La plus grande ville de PVD est, par exemple, plus grande que la plus petite ville de ACV. Le système d'alliance qui a créé des coopérations nouvelles est aujourd'hui lancé. On assiste aux déploiements de plusieurs milliers de projets concrets et financés.

Yves disait souvent : il n'y a pas de petits projets. Les petites villes ont des avantages mais elles doivent les cultiver. Je donne un exemple qui va plaire à Yves : la mise en place d'une **agence d'urbanisme** à Chinon. Jusque dans les ministères l'idée paraissait saugrenue. Pourtant, quelle maîtrise d'œuvre et d'ingénierie sera capable d'accompagner durablement les petites villes ? Il faut forcément des professionnels qui soient présents durablement dans les petites villes et sur les territoires. Cette agence a fonctionné. Elle s'est mise à travailler à l'échelon intercommunal, départemental et de plus en plus loin. Lorsqu'Yves est parti, la situation s'est dégradée puisqu'on est revenu à l'idée que dans une petite ville il ne doit pas y avoir d'agence d'urbanisme !

Un des grands enjeux à relever à présent est celui d'accompagner les petites villes avec une maîtrise d'œuvre et une ingénierie pérennes. Les établissements publics fonciers (EPF) se sont engagés dans cette voie et participent de la solution mais ils n'ont pas toujours les moyens de leurs ambitions. Dans certaines régions, on voit des collaborations intéressantes entre les EPF, les CAUE, des opérateurs de réseau, sur des projets très différents. **C'est dans ces coopérations, jusqu'à l'échelon local, que les petites villes trouveront de nouveaux moyens et renforceront leur attractivité** . Il faut penser un continuum de la revitalisation. Cette continuité, c'est l'alliance entre les plus puissantes collectivités et les plus fragiles qui

peuvent construire un avenir dont le durabilité se traduit par un nouvel équilibre économique, social et culturel. Le patrimoine en est la meilleure illustration.

Brigitte Fargevieille

Merci beaucoup. Nous avons entendu beaucoup de choses. Je retiens le principe du sur-mesure mais également l'esprit de coopération, l'idée de casser les références, l'idée qu'un programme ne se fait jamais sans une ingénierie sérieuse. Avant de laisser la parole à la salle, j'aimerais vous demander si la nouvelle donne politique à l'assemblée nationale offre des perspectives encourageantes pour l'avenir de nos petites villes, ou est-ce le contraire ?

Yves Dauge

Vous avez vu, comme moi, la carte politique post-législatives. Nous avons alerté les pouvoirs publics, il y a bien longtemps. La dynamique de l'extrême droite, notamment, est un indicateur assez évident d'un malaise. On observe une diversité régionale très nette. Le phénomène qu'on décrit est ancien mais aussi très variable selon les régions. Dans l'Ouest, en général, la situation est moins grave que dans l'Est. La Bretagne est une région qui a travaillé sur les petites villes depuis très longtemps. Les élus y ont une culture de la petite ville. Politiquement, la carte n'est pas marquée par l'arrivée massive du Rassemblement national (RN). Dans le Nord, dans le Grand Est, en Bourgogne, dans le Sud, bien sûr, on observe une situation inverse.

Pourquoi ne l'a-t-on pas vu avant ? **Parce que l'Etat qui est loin, l'administration qui est loin, ne sont pas sensibles à ces questions. On avait oublié cette géographie, cette histoire qui revient avec ce mouvement politique inquiétant.** Les endroits les plus difficiles sont ceux qui politiquement sont les plus inquiétants.

Jean-Michel Galley

Regardez où le Rassemblement national a défrayé la chronique. Je crois que la plus grosse ville de France, c'est Perpignan mais on observe aussi une nette progression de ce parti dans de très nombreuses petites villes paupérisées. D'ailleurs, là où le RN réalise ses meilleurs résultats, généralement, ce n'est pas dans les quartiers résidentiels périphériques mais bien dans les centres anciens dégradés. C'est un problème.

On a effectivement présenté au Premier ministre en 2016 la carte de l'extrême droite et celle des petites villes ou des centres en déshérence en montrant qu'elles étaient en train de se superposer. Malheureusement, on ne s'est pas trompé. **On a été accaparé par la métropolisation, qui est une bonne chose en soi, mais globalement on ne regardait que ça.** Et les élus puissants venaient des métropoles. Ils ignoraient la réalité des villes petites et moyennes. A ce propos, la fin du cumul des mandats a changé aussi les choses. Vous aviez, auparavant, des maires de villes de 4 000 habitants qui étaient aussi députés. Cela changeait la perception des petites villes. Les députés connaissaient mieux leur territoire mais, surtout, ils établissaient des liens entre le national et le local, et jouaient un rôle de porte-voix de toutes les échelles de collectivités.

Aujourd'hui, la composition de la nouvelle assemblée paraît plus complexe que jamais. Cela va certainement ralentir le vote de nouvelles lois mais j'aimerais rappeler que seulement 65% des lois votées sont appliquées. Avant d'en voter de nouvelles, il faudrait peut-être faire appliquer correctement les précédentes. Comme le dit Yves, il existe de nombreux dispositifs qui marchent plutôt bien. Je rencontre de nombreux acteurs qui me demandent pourquoi on

vient inventer un nouveau dispositif, de nouvelles lois... alors qu'il y en a déjà qui fonctionnent ! on finit par créer des **discontinuités dans l'application de certaines lois**, notamment, dans celles qui concernent les territoires. Finalement, là où ça marche, c'est là où les élus ferment les yeux sur certaines réglementations, sur l'empilement ou la contradictions de certaines normes. C'est malheureux mais c'est comme cela. C'est là qu'on voit qu'on a besoin, si on veut pouvoir remonter la pente, d'une certaine forme de tolérance, d'interprétation, d'adaptation et d'expérimentation. **On n'a pas besoin d'une loi de plus, on a besoin d'une nouvelle forme d'exercice réel de la loi.**

Ce nouveau parlement va peut-être faire émerger des propositions plus diverses qui viendront du terrain et qui feront l'objet d'un débat plus approfondi entre groupes. Dans le passé, avec Yves et Sites & Cités, nous avons remonté bien des demandes de terrain, traduites en de nombreux amendements ... Dans une assemblée à la majorité absolue, un ministre avait pu balayer d'un simple « non » un travail de plus de trois années... Est-ce que la nouvelle assemblée va nous donner des occasions de débloquer certaines affaires... pourquoi pas ?

Isabelle Lesens, ex-journaliste à la DATAR

La qualité des maires n'est-elle pas un facteur déterminant dans le développement d'un territoire ?

Yves Dauge

Oui, c'est absolument déterminant. La plupart des maires ne demandent qu'une chose : qu'on les aide. Nous mettons l'accent sur ces questions de maîtrise d'œuvre et de compétence. Avant la décentralisation, c'est la direction départementale de l'équipement (DDE) qui régnait en maître mais il y avait des gens très compétents. **Malheureusement, nos grandes administrations se sont effacées et les maires se sont retrouvés parfois bien seuls.** Certains départements ont recréé des agences Il existe évidemment les CAUE mais ces services sont de qualité inégale. C'est la raison pour laquelle nous avons beaucoup insisté tous les deux sur la question de la compétence. Les maires maîtrisent mal les procédures. Si le maire n'est pas aidé pour monter un projet, effectuer le travail d'assemblage des acteurs, réunir les gens, il ne va pas y arriver.

Isabelle Lesens

Je pensais plutôt au courage politique...

Jean-Michel Galley

Oui, il faut avoir du courage et puis un certain désir. Il faut être courageux ,c'est sûr mais, au-delà, il faut avoir, à toutes les échelles de ville, une politique dédiée avec une vision sur cinq, dix ou quinze ans. C'est ce qui est en train de se faire par endroit et on voit bien le résultat. Ces maires se projettent sans complexe et leur connaissance s'est approfondie. Ils savent mieux trouver l'expertise dont ils ont besoin, y compris dans de petites villes.

Yves Dauge

Les maires sont soumis à des pressions énormes, de pétitionnaires de toutes sortes, parce que chacun veut sa maison là où il ne faut pas la mettre. Il ne faut pas qu'ils soient laissés seuls. C'est pour cela qu'on a défendu les Architectes des Bâtiments de France (ABF) bien qu'ils se soient souvent retrouvés en difficulté car ils sont dans un vide. Ils doivent dire non le plus souvent, ce qui est la pire des réponses. Il faudrait bâtir un projet mais ils n'en ont pas toujours les moyens. On observe une fronde permanente des élus locaux contre les ABF et l'Etat ne les soutient pas toujours. C'est terrible ! Il faut décroiser les ABF.

Ces pressions auxquelles font face les maires créent une grande difficulté. Le département pourrait jouer un rôle. On pourrait aussi imaginer recréer l'outil qu'était la DDE mais dans un autre esprit : un esprit de projets. Mais **cela n'aurait de sens que s'il existait une ambition, une vision. Or, elle n'existe pas aujourd'hui.**

Prenez l'exemple des centres commerciaux. J'ai fait partie des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC). A ce niveau, l'Etat n'est pas présent. Le préfet qui est greffier, écoute, prend des notes. Il y a des représentants des consommateurs qui ne sont pas toujours d'accord. Il y a la Chambre des métiers. Il y a les pétitionnaires. Les projets s'affrontent. J'ai été membre de l'une de ces commissions. Quand la commission donne son accord, évidemment il y a un contentieux. Pour l'anecdote, sachez que le contentieux vient généralement d'un concurrent. Sinon, c'est le maire qui monte au créneau. Mais le maire est faible dans cette situation. La bataille est là : elle est juridique. Cela monte ensuite à la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC). Qu'est-ce qu'on fait ? On dit non mais ensuite on a affaire à des contentieux.

Derrière cette histoire catastrophique, on trouve le ministère des Finances. Cette politique a été voulue par ce ministère pour faire baisser les prix. J'ai vécu cela en direct. Les prix ont effectivement baissé et c'est ainsi qu'on a tué les centres-villes. **Si on ne parle pas du commerce, ce n'est pas la peine de parler du reste.** Si on veut sauver ces villes, il faut en parler. À la CNAC, je représentais le sénat. Nous avons voulu faire entrer des associations d'élus mais ils étaient toujours d'accord avec les projets. On a tué le système au plus haut niveau. On a fait une loi pour limiter la superficie à 10 000 carrés sans tenir compte que ce n'est pas toujours la taille qui fait la qualité d'un projet. Et puis, aujourd'hui, on a des acteurs comme Amazon qui ne sont pas considérés comme du commerce... Or, il s'agit parfois de plusieurs dizaines de milliers de mètres carrés de surfaces recouvertes par les entrepôts de ces **géants du e-commerce**. Face à cela, que voulez-vous faire ? J'ai écrit à la ministre de l'Ecologie à propos d'un projet d'Amazon dans le Gard. Sa réponse ? Il n'y aura pas d'impacts majeurs. La ministre ne sait même pas ce qu'elle a signé ! Vous savez ce que c'est que 40 000 m² avec des camions qui passent toute la journée ? On voit le pont du Gard dans le fond ! Finalement, par chance, il y a eu une bavure sur le plan de la procédure et c'est le tribunal de Nîmes qui a cassé le permis. Nous luttons, le plus souvent, à armes inégales.

Jean-Michel Galley

Parfois, aussi, on assiste à des situations encourageantes. Je pense à l'exemple de Tournus. L'ancien maire avait décidé de créer un beau centre commercial à la sortie de l'autoroute entre Mâcon et Chalon, déjà bien dotées en la matière. Quand nous nous y sommes rendus avec Yves, il y avait des manifestations dans la rue et durant notre conférence. Une semaine après, tout le conseil municipal a démissionné et c'est le leader de la contestation qui a été

élu ! Le projet a été arrêté. Tous les commerçants du centre-ville étaient heureux d'avoir participé en commun au sauvetage du centre ancien. **C'est un exemple de ces nouvelles mobilisations.**

Yves Dauge

Ce maire n'était pas à la hauteur...Il y a une chose que l'on n'a pas dite. On a centré notre programme sur l'habitat or une partie de la population de ces petites villes vit en périphérie. **Il faut relancer le logement au centre** mais pour cela, il faut accepter de bouleverser certaines choses, de créer du vide, de donner de l'air. **Il faut que le ministère de la Culture porte aussi cette politique ; or il est aux abonnés absents...** Ce ministère ne nous a pas vraiment aidé. Il ne dit rien. La clef, c'est la révision du plan de sauvegarde. Il faut restructurer ce qui n'est pas restaurable. Pour cela, il faut des sommes conséquentes. Dans ma ville, on a aussi beaucoup détruit mais avec intelligence et avec l'accord de l'ABF que j'ai convaincu parce que j'avais un projet pour la ville !

Jean-Michel Galley

...mais il faut de l'argent ! Il faut optimiser la fiscalité dans les petites villes. Si on doit sauver le dispositif fiscal Malraux, ce sera en le ciblant sur les petites villes. De même pour le « Denormandie » et le « Pinel ». Il faut déterminer des périmètres prioritaires. Il faut associer le ministère de la Culture, le ministère de la Cohésion du territoire, celui du Logement parce que ce n'est qu'avec de grands ministères et un programme interministériel que se construira une politique des petites villes moyennes à la hauteur.

Yves Dauge

La défiscalisation marche dans les villes riches. Mais elle ne peut pas fonctionner dans les villes petites et moyennes populaires. On défiscalise là où cela ne sert à rien. Il faudrait revoir cela !



Compte rendu réalisé par Achille Warnant, Doctorant en géographie à l'EHESS (Géographie Cités)