



HAL
open science

Petites villes et développement durable

Helene Mainet

► **To cite this version:**

Helene Mainet. Petites villes et développement durable . Développement durable des territoires, Economica, pp.74-87, 2016. hal-01444706

HAL Id: hal-01444706

<https://hal.science/hal-01444706v1>

Submitted on 24 Jan 2017

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.

Petites villes et développement durable : entre discours et réalités

Hélène MAINET

Clermont Université, Université Blaise Pascal, EA 997 CERAMAC, BP 10448, F-63000

Clermont-Ferrand, France

Helene.MAINET@univ-bpclermont.fr

Résumé :

Le développement durable est devenu un nouvel objectif d'action locale depuis la formalisation du concept dans les années 1990 et sa déclinaison opérationnelle dans des dispositifs comme l'Agenda 21 local. Les petites villes font partie des territoires qui bénéficient d'images plutôt bonnes en matière de qualité de vie et leurs acteurs valorisent largement ces images de « villes où il fait bon vivre ». Derrière ces symboles promotionnels, la réalité des démarches de développement durable mises en place est plus ambiguë. Si les petites villes disposent d'un potentiel réel, les initiatives vraiment transversales et suivies sont finalement assez rares. Les acteurs, même lorsqu'ils en ont la volonté, sont confrontés à des enjeux d'ingénierie et de moyens financiers. L'argumentaire est basé sur des études nationales et sur des enquêtes dans une douzaine de petites villes auvergnates.

Abstract

Sustainable development policies have become new objectives of local actions since the implementation of the notion in the 1990's. Small towns promote images of places where the living is easy and with sustainable amenities like "natural" living environment. But, beyond these perceptions, operational sustainable development policies are quite occasional. Taking a sample of French small towns as examples, with a focus on the Auvergne region, it is interesting to analyse this paradox of an interesting potential leading to rare effective actions. It seems that it is quite difficult for local stakeholders to implement really transversal and not sectoral policies and the lack of capacity and budget is an important issue for them as it takes time and money to develop really participative and holistic programs.

Ces dernières années, le concept de développement durable s'est généralisé et a donné lieu à plusieurs définitions, compréhensions et instrumentations. La définition basique du développement durable implique l'interrelation entre trois dimensions que sont l'environnement, l'économie et la société, chacune étant aussi importante, en théorie, que les deux autres. Le développement durable est devenu un objectif politique important au fil des sommets internationaux depuis le sommet pour la Terre de Rio en 1992. Le développement durable est un concept qui s'est décliné aux échelles territoriales, notamment locales, en particuliers dans les territoires urbains depuis 1994 (Charte d'Aalborg). Les objectifs ainsi définis ont posé les bases des politiques urbaines durables, associant gouvernance participative, protection et préservation des ressources naturelles, bien-vivre des citoyens. Dans le contexte de construction du paradigme du développement durable, le credo du « penser global, agir local » tend en principe à favoriser les actions locales, voire les expérimentations, destinées à mettre en place des pratiques innovantes et adaptées aux caractéristiques locales. Un des outils opérationnels du développement durable est l'Agenda 21 local.

Parallèlement, les enjeux de qualité de vie sont de plus en plus mis en avant dans les facteurs d'attractivité des territoires dans un contexte de mobilités croissantes et de demande sociale pour une meilleure qualité du cadre de vie (Knox, Mayer, 2009). L'économie résidentielle offre un potentiel de développement économique pour les territoires, généralement associée aux formes plus classiques de l'économie productive. La qualité de vie est totalement intégrée au développement durable car elle associe des dimensions sociales (bien vivre), environnementales (cadre de vie) et économiques (conditions de vie).

Dans ce contexte, les petites villes sont souvent décrites comme des « villes où il fait bon vivre », des « villes à taille humaine » et les acteurs locaux soulignent les aménités locales telles que le cadre de vie, la proximité avec la nature et la campagne ainsi que les relations sociales présentées comme fortes pour mettre en place des politiques de développement et de marketing destinées à attirer nouveaux habitants, touristes, si ce n'est investisseurs.

Tous les éléments semblent donc réunis pour faire des petites villes des lieux privilégiés de mise en pratique d'actions de développement durable local : de nouvelles orientations en matière d'aménagement et des outils dédiés (de type Agenda 21 local) ; une demande sociale forte (aspirations pour une amélioration de la qualité de vie) ; des lieux a priori propices à des expérimentations (les petites villes). Notre objectif est d'analyser si derrière l'affichage de « villes où il fait bon vivre », les acteurs des petites villes mettent véritablement en place des politiques de développement durable destinées à renforcer la qualité de vie de leurs habitants. La méthodologie porte sur l'analyse de la place des petites villes dans les dispositifs tels que les Agenda 21 locaux et les réseaux des villes-santé. En plus des données nationales, des études de terrain ont été réalisées auprès d'habitants et d'acteurs locaux de petites villes mettant en place ou non des politiques de développement durable. Il ressort que si la qualité de vie est largement valorisée pour promouvoir les petites villes ainsi que dans les représentations de leurs habitants, elle entre relativement peu en compte dans les choix de mobilité résidentielle. De même, la place du développement durable dans les politiques d'aménagement et de développement des petites villes se heurte à d'importants enjeux de faisabilité (ingénierie, capacités d'investissement). Rares sont celles qui cherchent et parviennent à mettre en place des politiques véritablement transversales.

I- Les petites villes, un idéal de durabilité ?

1- Le marketing territorial des petites villes : cadre de vie et sociabilités « villageoises »

Les petites villes sont souvent dépeintes de façon idéale, voire idéalisée, comme des « villes à la campagne », des « villes proches de la nature ». Cet idéal de proximité géographique et sociale en fait des lieux en principe propices à la mise en place de politiques durables de développement, en absence présumée de pollution, d'embouteillages ou d'insécurité, autant de maux associés aux villes plus grandes.

Dans le marketing territorial mis en place par les acteurs des petites villes, l'environnement, le patrimoine et les caractéristiques sociales sont largement utilisés pour promouvoir les territoires. Une étude réalisée à partir de l'analyse des sites Internet officiels d'un échantillon de petites villes (choisies pour être représentatives de différentes taille démographique, situations géographiques et trajectoires socio-économiques) montre nettement la place des argumentaires en lien avec le cadre de vie, abordé à travers les caractéristiques environnementales présentées comme « naturelles » ou « préservées » et les aménités sociales

qui sont souvent présentées selon des références villageoises (tableau 1). Deux des piliers du développement durable (environnement et société) sont largement mis en avant. Il est pourtant intéressant de constater que le troisième volet, celui de l'économie, est bien moins sollicité dans l'argumentaire promotionnel. Cela peut s'expliquer par la montée en puissance des structures intercommunales qui détiennent la compétence du développement économique. Les municipalités communiquent donc moins sur cette thématique, en dehors de la présentation de formes de dynamisme local, principalement lié à la diversité des commerces et services présents sur le territoire (Mainet, 2011). Les choix des images utilisées, dans les bandeaux des sites Internet ou comme illustrations sont également révélateurs. Les éléments naturels et les alentours agricoles sont nombreux (rivière, espaces boisés, champs), tout comme les éléments historiques et patrimoniaux (bâtiments typiques, places centrales). La figure du marché hebdomadaire est centrale, à la fois lieu d'animation et de rencontres et lieu emblématique de pratiques commerciales.

Table 1 - Thématiques promotionnelles des sites Internet de petites villes

Mots et thématiques utilisées		Nombre de références thématiques	%
Thématiques dont	Qualité du cadre de vie (« préservé », « naturel »)	20	24,1
	Qualité de vie (« où il fait bon vivre », « convivialité »)	17	20,5
	Patrimoine	15	18,1
	Dynamisme de l'économie locale	11	13,3
Total échantillon analysé		83	100

Sources: analyse d'une sélection de sites Internet de petites villes : thématiques développées dans la page de présentation de la ville (H. Mainet, 2010)

Par ailleurs, il est intéressant de remarquer que dans l'échantillon étudié, les termes de « durable » ou « durabilité » ne sont quasiment jamais mis en avant. On les trouve dans les rubriques dédiées (« développement durable », « cadre de vie ») qui présentent les actions de la mairie ou soutenues par elle, mais jamais dans la présentation générale de la ville ni dans les slogans.

2- Les images et perceptions des habitants : la recherche d'un idéal de qualité de vie

La valorisation des aménités sociales et l'importance des aspects environnementaux sont également visibles dans les images et représentations des habitants des petites villes (tableau 2). Dans une enquête menée dans le même échantillon de petites villes d'Auvergne¹, il apparaît que l'appréciation de la qualité de vie est très bonne et correspond largement aux attentes des habitants. Les attributs territoriaux (tranquillité, environnement préservé, qualité

¹ Enquêtes menées dans le cadre d'un Programme Hubert Curien, campus France, Polonium en 2011-2013, sur la thématique de la qualité de vie en petites villes, avec des collègues de l'Université pédagogique de Cracovie, Pologne. 328 enquêtes auprès d'habitants réalisées dans 12 petites villes d'Auvergne.

des commerces et des services) sont mis en avant, devant les aspects personnels et familiaux. Les aspects de la vie sociale sont cités en troisième position, devant les conditions de travail (possibilité d'avoir un travail sur place ou à proximité).

Tableau 2- Petite ville et qualité de vie du point de vue des habitants

	Auvergne
Appréciation de la qualité de vie dans la petite ville (en % des réponses)	
Excellente	49,0
Bonne	43,2
Acceptable	4,2
Mauvaise	1,2
Composantes de la qualité de vie (en niveau d'importance des citations)	
Attributs du territoire (tranquillité, environs naturels et préservés, qualité des commerces et services...)	1
Aspects personnels (propice à la vie de famille et à l'épanouissement personnel, bonnes conditions matérielles et de santé, loisirs...)	2
Aspects de la vie sociale (relations de voisinage, sécurité, „ville à taille humaine”...)	3
Conditions de travail (avoir un emploi, proximité du lieu de travail)	4

Sources : enquêtes population, 2012-2013

L'importance accordée à la qualité de vie s'explique largement par les parcours résidentiels des habitants des petites villes. En effet, la mobilité résidentielle est évidente puisque plus de 65 % des habitants résident dans la commune depuis moins de vingt ans (tableau 3). Cette forte mobilité est à mettre en relation avec la périurbanisation (plus de 40 % des personnes interrogées habitaient dans une grande ville avant de venir s'installer dans une petite ville) aussi à des logiques résidentielles plus diversifiées (mobilité entre villes petites et moyennes qui relèvent pour partie d'une mobilité intra-périurbaine, voire de zones rurales à petites villes). Il est intéressant de constater que la principale motivation dans le choix du lieu de résidence est liée à l'existence ou la proximité de l'emploi (alors que la composante économique n'apparaît qu'en quatrième position des composantes de la qualité de vie). On observe ici un élément d'explication bien analysé dans les travaux sur les modes d'habiter des habitants du périurbains (Cailly, 2008 ; Dodier 2007, Morel-Brochet, 2007). Les nouveaux habitants d'une commune commencent par opérer la sélection d'un territoire assez large situé à une distance considérée comme acceptable en termes de coûts (horaires et financiers) du lieu ou des lieux de travail au sein du ménage et affinent ensuite leur choix résidentiel en fonction de caractéristiques des logements disponibles (prix, taille, etc.) et des aménités recherchées dans la commune de résidence (cadre de vie, gamme de commerces et services). Le choix final du lieu de résidence résulte d'une combinaison fine de plusieurs paramètres prenant en compte des caractéristiques individuelles, familiales et territoriales.

Tableau 3 – Parcours résidentiels des habitants de petites villes

	Auvergne
Durée de vie dans la commune (en % des réponses)	
Depuis toujours/plus de 20 ans	33,9
Entre 10 et 19 ans	38,5
Entre 5 et 9 ans	17,5

Moins de 5 ans	10,1
Précédent lieu de résidence (en % des personnes ayant changé de lieu de résidence)	
Village/campagne	30,5
Petite/moyenne ville	29,2
Grande ville	40,3
Raisons d'installation dans la petite ville (en % des réponses)	
Travail/emploi	21,6
Proximité nature et campagne	11,0
Proximité d'une grande ville	10,4
Cadre de vie agréable	9,8
Prix fonciers/immobiliers	9,5
Proximité famille	7,3
Lieu d'enfance	7,3
Tranquillité	6,7
Logement	6,4
Mariage	3,4
Services, commerces, équipements	0,3
Autres (notamment logement et famille)	9,4

Sources : enquêtes population, 2012-2013

La qualité de vie (avec les volets environnementaux et sociaux du développement durable) est très utilisée dans la promotion des petites villes. Pour autant, l'idéal de durabilité des petites villes est partiellement tronqué par la faible part tenue par le volet économique dans les images et représentations de ces territoires. C'est un élément paradoxal si on considère le rôle de la dimension économique dans les choix de mobilité résidentielle. Dans ce contexte, à la fois favorable et partiel, quelle place occupe le développement durable dans les actions mises en place par les acteurs des petites villes ? Autrement dit, retrouve-t-on le développement durable comme référentiel d'action des acteurs des petites villes ?

II- La difficile mise en place de politiques opérationnelles de développement durable

Selon le paradigme de la ville durable, l'approche opérationnelle doit être systémique et non plus sectorielle, que ce soit dans l'appréhension des enjeux, dans le traitement des problèmes (démarches globales) ou dans les formes de gouvernance mises en place (logiques de concertation). En effet, on « cherche à mieux comprendre les interactions entre les différents phénomènes, les fonctions urbaines sont mixées, les modes de déplacement cohabitent à petite vitesse, les nuisances sont traitées globalement. Le pragmatisme remplace le déterminisme : l'expert voit son rôle relativisé au bénéfice d'une large concertation à toutes les étapes des projets » (Héran, 2014). Espaces de proximité tant relationnelle que fonctionnelle, les petites villes sont donc, a priori, des lieux propices à la mise en place de démarches de développement durable.

1- La place relative des petites villes dans les dispositifs de développement durable

Il existe différents dispositifs et cadres pour mettre en place des politiques de développement durable (Agenda 21 local, plan climat énergie territorial, carte environnementale, etc.), certaines étant plus holistiques que d'autres. Après avoir étudié de manière globale les dispositifs à l'œuvre, C. Emelianoff distingue quatre champs d'intervention qui s'emboîtent dans les nombreuses initiatives : les politiques climatiques (plans de réduction du CO₂ urbain, énergies renouvelables) ; les politiques de mobilité et de planification

(densification, renouvellement urbain, trames vertes et bleues ou trames agricoles) ; les politiques d'éco-construction (quartiers ou lotissements "durables") ; les Agendas 21 locaux : outil d'accompagnement, de sensibilisation, d'inflexion des modes de vie (Emelianoff, 2007). Les démarches opérationnelles en matière de développement durable sont donc encore fortement marquées par leur aspect sectoriel, avec prééminence des thématiques environnementales (domaines de l'énergie, de la construction, des mobilités, etc.). Pour cette étude, deux dispositifs transversaux ont été analysés : l'Agenda 21 local et le réseau des villes-santé.

L'Agenda 21 local, émanation directe du Sommet de Rio de 1992, est le plus connu des dispositifs de déclinaison territoriale des objectifs mondiaux de l'Organisation des Nations Unis (Dooris, 1999). En France, depuis 1997, le gouvernement a mis en place une politique d'incitation à travers la démarche de labellisation de certains Agendas 21, renforcée dans le cadre de la stratégie nationale de développement durable (2003 et renouvellements) et à la faveur des Grenelles de l'Environnement (2007-2008). En 2013, 470 Agendas 21 locaux étaient certifiés par l'Etat, alors que 950 autres étaient engagés sans reconnaissance officielle, par différents types de collectivités territoriales (Observatoire national des Agendas 21 locaux). Une étude réalisée en 2008 par l'Observatoire national des Agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable mis en place par l'Association 4D, sur 128 communes et Etablissements publics de coopération intercommunale, permet d'analyser la distribution territoriale des Agendas 21. Il est intéressant de constater que ceux qui sont portés par des petites villes (2 000 à 20 000 habitants) sont fort peu nombreux : 1,6 % des Agendas 21 pour plus de 89 % des unités urbaines (tableau 4). A l'inverse, 57 % des grandes villes (plus de 100 000 habitants) sont engagés dans un Agenda 21 local ou un projet territorial de développement durable. La part des villes moyennes engagées dans le développement durable est également importante (17 %). L'étude précise toutefois que la veille est plus difficile à effectuer pour les petites communes, pour lesquelles l'Observatoire est moins visible ; les territoires sont beaucoup plus nombreux et n'ont pas forcément les mêmes moyens de communication ainsi que les moyens de participer aux réseaux nationaux. Il faut indiquer également que l'Agenda 21 local n'est pas le seul dispositif possible et que des collectivités choisissent d'autres outils de type charte pour l'environnement et le développement durable, plan climat territorial, etc. Ne pas avoir d'Agenda 21 local ne signifie donc pas ne pas engager de démarche de développement durable. Malgré tout, la faible implication des petites villes est notable.

Tableau 4- Distribution territoriale des dispositifs Agenda 21 local et ville-santé

Taille des communes/villes (nombre d'habitants)	Part parmi les territoires avec un Agenda 21 local	Part parmi les adhérents du réseau ville-santé	Part selon des unités urbaines de la catégorie sur le total national
	%	%	%
Moins de 2 000	0,1	x	x
2 000 – 20 000	1,6	13,5	89,0
20 000 – 100 000	17,0	51,8	9,4
Plus de 100 000	57,0	34,7	1,6

Source: enquêtes nationale (<http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/economie/4-3-territoires-et-amenagement/les-agendas-21-locaux-et-les.html>) et <http://www.villes-sante.com/>

Le Programme villes-santé permet également d'analyser l'engagement des acteurs des territoires dans un autre type de programme à vocation transversale. Ce dispositif a été lancé par le bureau européen de l'Organisation Mondiale de la Santé suite à l'adoption en novembre 1986 de la Charte pour la Promotion de la santé (Charte d'Ottawa). L'action des villes-santé doit permettre « d'offrir des biens et des services plus sûrs et plus sains, des services publics qui favorisent davantage la santé et des environnements plus propres et plus agréables » et qui tiennent compte de la diversité nationale et locale des systèmes sociaux, culturels et économiques (Charte d'Ottawa, 1986). On définit une ville-santé comme « une ville qui améliore constamment la qualité de son environnement, favorise le développement d'une communauté solidaire et qui participe à la vie de la cité, agit en faveur de la santé de tous et réduit les inégalités, développe une économie diversifiée et innovante, donne à chacun les moyens d'avoir accès à la culture et de réaliser son potentiel de créativité » (www.villes-sante.com). Dans ses travaux sur les actions des villes-santé, Erwan Legoff analyse bien certaines convergences entre les deux dispositifs (Le Goff 2012 ; Le Goff, Séchet, 2011). L'échelle locale est, dans les deux discours, présentée comme la plus pertinente pour mener à bien les objectifs globaux. Les villes-santé et les villes durables utilisent les mêmes types d'outils pour réaliser leurs objectifs. Elles doivent toutes deux produire un document qui intègre les différents secteurs, dans une approche intégrée : « Plan santé municipal » pour les villes-santé, Agenda 21 local, qui peuvent comporter un volet consacré à la santé, pour les villes durables. L'ensemble des services municipaux (santé, environnement, urbanisme, action sociale, transports...) est susceptible de participer à la réalisation et à la mise en application de ces plans : les villes-santé comme les villes durables impliquent des modes d'action publique semblables, marqués par l'intersectorialité et en rupture avec l'habituel cloisonnement des services.

En France, en 2013, 86 communes sont adhérentes du réseau villes-santé, mais seulement 13,5 % d'entre elles sont des petites villes alors que plus de 50 % des membres sont des villes moyennes (tableau 4). La représentation est donc sensiblement la même que pour les démarches d'Agenda 21 et la place tenue par les petites villes est faible, alors que les villes moyennes semblent davantage engagées dans ces démarches de reconnaissance d'actions. Des entretiens avec des acteurs de villes ayant ou non mis en place ces actions permettent de comprendre les raisons de ce moindre investissement apparent.

2- Les difficultés opérationnelles rencontrées par les acteurs des petites villes

Les différents travaux menés sur l'analyse des dispositifs engagés montrent les difficultés rencontrés par les acteurs. C. Emelianoff observe une assez grande hétérogénéité de situations dans la mise en œuvre des Agendas 21, qui est fonction de trois paramètres : l'ancienneté de la démarche, la transversalité et le degré d'application largement dépendant des fonds publics (Emelianoff, 2007). Les villes qui ont mené des programmes d'actions aboutis, qui ont su trouver les traductions opérationnelles et qui poursuivent cette démarche dans la durée ne sont pas nombreuses. Simultanément, cette démarche reste souvent trop proche des services en charge de l'environnement et tend à promouvoir des politiques finalement sectorielles, environnementales principalement.

La difficulté à mettre en place des politiques vraiment transversales apparaît clairement dans l'analyse de la place du développement durable dans l'échantillon de petites villes d'Auvergne (tableau 5). Seulement cinq de ces villes font référence explicitement au développement durable dans les intitulés des commissions municipales ou de délégations d'élus. Pourtant, le développement durable est rarement considéré comme une commission

transversale (exception d'Issoire et de Cournon), plutôt associé à d'autres thématiques d'actions qui relèvent de compétences aussi diverses que l'urbanisme, le logement ou l'assainissement. Il semble donc que la définition complète du développement durable, associant les trois piliers (économie, environnement, société) ne soit que très imparfaitement traduite dans les faits. La question de la bonne échelle opérationnelle se pose également. Le périmètre communal n'est pas forcément le plus adéquat pour mettre en place des actions globales de développement durable nécessitant forcément des collaborations avec les communes voisines (transport, assainissement, développement économique, etc.). Dans l'échantillon observé, cinq petites villes sont engagées dans des démarches d'Agendas 21 (reconnus ou non), une sixième envisage de mettre en œuvre un processus d'élaboration d'un Agenda 21 (Commentry) alors que la commune de Cournon est intégrée au Plan Climat énergie Territorial de Clermont Communauté. Les petites villes sont donc majoritairement concernées par des dispositifs mis en place à l'échelle communautaire (communauté de communes ou d'agglomération). Seule Saint-Pourçain-sur-Sioule a lancé l'élaboration d'un Agenda 21 communal. L'analyse des caractéristiques des petites villes ne laisse pas apparaître de facteurs discriminants nets permettant d'expliquer la plus ou moins bonne (au sens de transversal) et grande (au sens de centrale) place du développement durable comme référentiel d'action. Ni la taille démographique, ni la localisation par rapport à une grande ville, ni la dynamique d'attractivité démographique ne permettent d'expliquer les différences.

Tableau 5 – Place du développement durable dans les politiques municipales de petites villes d'Auvergne (classées par ordre d'importance)

Petites villes	Population (2011)	Localisation géographique	Programmes de développement durable	Intitulés des Délégations d'élus ou des commissions
Issoire	15 015	Isolée	A21 communautaire lancé en 2009 ville-santé	« Bien vivre ensemble et DD »
Cournon	19 063	Périurbaine (de Clermont-Fd)	PCET de Clermont communauté lancé en 2009	« Aménagement du territoire et DD »
Brioude	7 294	Isolée	A21 communautaire lancé en 2012	« Urbanisme, logement et DD »
Ambert	7 406	Isolée	A21 communautaire lancé en 2011	« Développements économiques et environnementaux »
Saint-Flour	6 665	Isolée	A21 communautaire lancé en 2010, reconnaissance nationale 2013 Existence d'un éco-quartier	-
Saint-Pourçain-sur-Sioule	4 944	Isolée	A21 engagé	« Éducation et citoyenneté, accueil et cadre de vie »
Commentry	7 408	Périurbaine (de Montluçon)	A21 envisagé	« Travaux et urbanisme, habitat et DD »
Thiers	13 335	Isolée	-	« Eau, Assainissement, Transports, DD et Travaux »
Yssingaux	7 055	Isolée	-	-
Vic-le-Comte	4 849	Périurbaine (de Clermont-Fd)	-	-

Billom	4 849	Isolée	-	-
Lapalisse	3 138	Isolée	-	-

Source: enquêtes, 2012-2013 (en gras, les villes avec un solde migratoire négatif)

D'après les acteurs de villes ayant mis en place des programmes de développement durable, les principales motivations sont liées à la logique de promotion et de reconnaissance d'actions déjà engagées, souvent de manière plus ponctuelle. La formalisation d'un Agenda 21 est alors conçue comme une logique de formalisation et de mise en cohérence de programmes jusque là dispersés. C'est aussi un moyen de bénéficier d'un réseau associant d'autres acteurs engagés dans le même type de démarches et donc de bénéficier de partages d'expériences et de bonnes pratiques. Les petites villes, et avec elles les communes rurales, ont besoin d'assistance technique et d'aide à l'ingénierie territoriale (assistance à maîtrise d'ouvrage). Le rôle des réseaux apparaît comme fondamental dans l'accès à l'information. Dans le contexte auvergnat, une structure collaborative comme la Plateforme 21 pour le développement durable, « outil d'animation, d'échange et de mutualisation des informations et pratiques sur le développement durable (...) au service des acteurs professionnels et institutionnels du Massif central » (site Internet) est un bon exemple de structure destinée à accompagner les acteurs dans les démarches opérationnelles. Un autre exemple intéressant est celui du Réseau éco-développement des petites et moyennes villes du Massif central, créé en 2012 à l'initiative de l'Etat via le Commissariat général à l'Egalité des Territoires Massif central (Boubon, 2014). Ce réseau est destiné à favoriser les échanges d'expériences entre les 19 villes du réseau sur des thématiques d'aménagement et de développement (par exemple rencontres de Saint-Flour de novembre 2013 sur la thématique « Comment mieux valoriser nos cœurs de villes ? »).

Les enjeux liés à l'appartenance à un réseau se comprennent encore mieux lorsqu'on interroge les acteurs sur les raisons de non mise en place de démarches structurées de développement durable de type Agenda 21. Les principales réponses sont liées à la lourdeur perçue ou pressentie des portages à mettre en œuvre pour engager et mener à bien ces actions (depuis les phases d'élaboration du projet, de mise en place de commissions, d'animation de réunions, de réalisation des actions et de leur évaluation). Le manque de personnels qualifiés dans ces domaines, le manque de temps et de moyens sont les justifications avancées. On retrouve ici la question de l'ingénierie territoriale, à la fois sur des compétences sectorielles mais aussi transversales. D'après les acteurs rencontrés, l'accompagnement dont ils peuvent disposer (auprès des services de l'Etat par exemple ou de structures comme les Conseils d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement) est plutôt satisfaisant pour la phase amont du projet mais très imparfaite pour le montage, la réalisation et le suivi. De plus, mettre en place un Agenda 21 véritablement holistique nécessite souvent de restructurer l'organisation des services et de mettre le développement durable comme objectif prioritaire de la politique municipale, ce qui modifie les habitudes classiques de fonctionnement. Lorsque le dispositif de développement durable n'est pas préparé en interne, le recours à un cabinet d'études destiné à accompagner la collectivité nécessite des investissements qui pèsent parfois lourdement sur le budget municipal. Le manque de moyens est alors invoqué dans le choix de développer des politiques sectorielles et parfois ponctuelles. Par ailleurs, le manque d'ingénierie en milieu rural et dans les petites villes est ressenti y compris dans le secteur privé : les bureaux d'études sollicités travaillent majoritairement avec des collectivités urbaines plus grande et n'ont pas forcément une connaissance précise des spécificités territoriales ce qui peut aboutir à des propositions peu adaptées et stéréotypées.

De plus, dans les petites villes plus qu'ailleurs, le rôle des acteurs locaux est décisif. Le leadership local explique bien souvent pourquoi certaines petites villes se sont engagées dans des actions transversales et des logiques de reconnaissance voire de labellisation. Le poids décisif d'un élu peut suffire à donner une impulsion. La place des habitants est beaucoup plus ambiguë, à la fois dans l'initiative mais aussi dans les phases de consultation et de concertation. Dans un référé relatif à la politique de promotion des Agendas 21, la Cour des Comptes observe que parmi les dispositifs mis en place « la participation des citoyens est rarement constatée contrairement au principe de « dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées » recommandée au chapitre 28.3 du programme Action 21 » (Cour des Comptes, 2014). L'Observatoire national des Agendas 21 locaux analyse dans son étude du fonctionnement des Agendas 21 que d'une manière générale, presque la moitié des collectivités qui se sont exprimées sur les modalités de la participation au moment du diagnostic ont fait participer directement les habitants à l'élaboration de leur diagnostic. En regardant selon le type de collectivités, on remarque que les communautés de communes (75 %), les villes entre 20 000 et 100 000 habitants (59 %) ainsi que les villes entre 2 000 et 20 000 habitants (44 %) sont les collectivités qui semblent les plus propices à la participation directe des habitants (au moins dans l'élaboration du diagnostic). La participation des habitants dans les petites villes semble donc assez bonne et correspond à la logique de proximité relationnelle évoquée précédemment. Par exemple, Issoire communauté a ainsi mis en place des « Groupes 21 » lors de l'élaboration de son programme d'actions Agenda 21, associant des habitants et des acteurs mais aussi des « Ateliers promenades » destinés à observer in situ les principaux enjeux d'aménagement et de développement du territoire.

Les enjeux liés à l'appartenance à un réseau se comprennent encore mieux lorsqu'on interroge les acteurs sur les raisons de non mise en place de démarches structurées de développement durable de type Agenda 21. Les principales réponses sont liées à la lourdeur perçue ou pressentie des portages à mettre en œuvre pour engager et mener à bien ces actions (depuis les phases d'élaboration du projet, de mise en place de commissions, d'animation de réunions, de réalisation des actions et de leur évaluation). Le manque de personnels qualifiés dans ces domaines, le manque de temps et de moyens sont les justifications avancées. On retrouve ici la question de l'ingénierie territoriale, à la fois sur des compétences sectorielles mais aussi transversales. D'après les acteurs rencontrés, l'accompagnement dont ils peuvent disposer (auprès des services de l'Etat par exemple ou de structures comme les Conseils d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement) est plutôt satisfaisant pour la phase amont du projet mais très imparfaite pour le montage, la réalisation et le suivi. De plus, mettre en place un Agenda 21 véritablement holistique nécessite souvent de restructurer l'organisation des services et de mettre le développement durable comme objectif prioritaire de la politique municipale, ce qui modifie les habitudes classiques de fonctionnement. Lorsque le dispositif de développement durable n'est pas préparé en interne, le recours à un cabinet d'études destiné à accompagner la collectivité nécessite des investissements qui pèsent parfois lourdement sur le budget municipal. Le manque de moyens est alors invoqué dans le choix de développer des politiques sectorielles et parfois ponctuelles. Par ailleurs, le manque d'ingénierie en milieu rural et dans les petites villes est ressenti y compris dans le secteur privé : les bureaux d'études sollicités travaillent majoritairement avec des collectivités urbaines plus grande et n'ont pas forcément une connaissance précise des spécificités territoriales ce qui peut aboutir à des propositions peu adaptées et stéréotypées.

De plus, dans les petites villes plus qu'ailleurs, le rôle des acteurs locaux est décisif. Le leadership local explique bien souvent pourquoi certaines petites villes se sont engagées dans des actions transversales et des logiques de reconnaissance voire de labellisation. Le poids

décisif d'un élu peut suffire à donner une impulsion. La place des habitants est beaucoup plus ambiguë, à la fois dans l'initiative mais aussi dans les phases de consultation et de concertation. Dans un référé relatif à la politique de promotion des Agendas 21, la Cour des Comptes observe que parmi les dispositifs mis en place « la participation des citoyens est rarement constatée contrairement au principe de « dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées » recommandée au chapitre 28.3 du programme Action 21 » (Cour des Comptes, 2014). L'Observatoire national des Agendas 21 locaux analyse dans son étude du fonctionnement des Agendas 21 que d'une manière générale, presque la moitié des collectivités qui se sont exprimées sur les modalités de la participation au moment du diagnostic ont fait participer directement les habitants à l'élaboration de leur diagnostic. En regardant selon le type de collectivités, on remarque que les communautés de communes (75 %), les villes entre 20 000 et 100 000 habitants (59 %) ainsi que les villes entre 2 000 et 20 000 habitants (44 %) sont les collectivités qui semblent les plus propices à la participation directe des habitants (au moins dans l'élaboration du diagnostic). La participation des habitants dans les petites villes semble donc assez bonne et correspond à la logique de proximité relationnelle évoquée précédemment. Par exemple, Issoire communauté a ainsi mis en place des « Groupes 21 » lors de l'élaboration de son programme d'actions Agenda 21, associant des habitants et des acteurs mais aussi des « Ateliers promenades » destinés à observer in situ les principaux enjeux d'aménagement et de développement du territoire.

Conclusion

Au final, la place du développement durable dans les politiques d'aménagement et de développement des petites villes est relativement paradoxale. Il y a un décalage certain entre une valorisation forte de la qualité et du cadre de vie et une réalité opérationnelle beaucoup moins ambitieuse. Les acteurs des petites villes sont confrontés à des enjeux d'ingénierie territoriale et de disponibilité financière, alors que les exemples montrent que des acteurs locaux mobilisés et engagés peuvent jouer un rôle important dans l'impulsion et la réalisation d'opérations vraiment transversales.

A l'heure où l'intercommunalité se renforce à la faveur des nouvelles orientations réglementaires et électorales, la question des échelles opérationnelles se pose plus que jamais. Le périmètre communal n'est pas nécessairement le plus adéquat pour mener des opérations transversales de développement durable, mais si le périmètre intercommunal se développe, des réticences sont encore observables. Le développement durable, plus de tout autre type d'actions, nécessite des démarches partenariales et collaboratives, associant les territoires et justifiant l'appartenance à des réseaux.

Au-delà des spécificités propres aux petites villes, l'analyse des affichages des politiques locales montre la difficulté à prendre en compte le concept de développement durable dans toutes ses dimensions. Si le volet environnemental est bien présent et le volet social mis en avant à travers les attributs de qualité de vie et une relative participation des habitants (très variable d'une ville à l'autre), le volet économique n'est que rarement associé à des politiques de développement durable.

Bibliographie

- Bell D., Jayne M., 2009, "Small cities? Towards a research agenda", *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3), p.683-699
- Boubon L., 2014, *L'eco-développement territorial appliqué aux petites et moyennes villes du Massif central*, mémoire de stage au CGET Massif central, Master développement des territoires et nouvelles ruralités, Université Blaise Pascal, 68p.

Cailly L., 2008, « Existe-t-il un mode d'habiter spécifiquement périurbain ? », *EspacesTemps.net*, Textuel, 13.05.2008 <http://espacestemps.net/document5093.html>

Cour des comptes, Référé du 25 septembre 2014, sur la politique de promotion des agendas 21 locaux, <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-politique-de-promotion-des-agendas-21-locaux>

Dodier R., 2007, « Quelle articulation entre identité campagnarde et identité urbaine dans les ménages périurbains ? », *Norois*, n°202, 2007/1, pp. 35-46

Dooris M., 1999, "Healthy Cities and Local Agenda 21: the UK experience -challenges for the new millennium", *Health promotion international*, Oxford, vol. 14 n°4, pp.365-375

Knox P., Mayer H., 2009, *Small Town Sustainability: Economic, Social, and Environmental Innovation*, Birkhauser Verlag AG, Basel, Switzerland, Berlin, Germany and Boston, MA

Kusis J., Abele J., 2008, "Development strategies of small towns as the basis of sustainability", In Majerová, V. (ed.), *Countryside - our world*. Praha: Česká zemědělská univerzita, pp. 371-379

Kwiatk-Sołtys A., Mainet H., 2014, "Quality of life and attractiveness of small towns: A comparison of France and Poland", *Quaestiones Geographicae* 33(2), Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, pp. 103–113, 6 tables, 6 figs. DOI 10.2478/quageo-2014-0019, ISSN 0137-477X.

Lampič B., Špes M., 2007, *Sustainable development of small towns*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani

Le Goff E., Séchet R., 2011, « Les villes-santé et le développement durable : convergence, concurrence ou écran ? », *L'Information géographique*, 2011/2, vol. 75, pp.99-117

Le Goff E., 2012, *Les villes-santé en Bretagne : quels choix de gestion et d'aménagement des espaces ?*, thèse de doctorat soutenue à l'Université de Rennes 2, sous la direction de R. Séchet et O. David, 325p., consultable sur Hal-SHS, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00772443/document>

Mainet H., 2011, « Les petites villes françaises en quête d'identité : ambiguïté du positionnement ou image tactiquement combinée ? », *MOTS, Les langages du politique*, ENS Editions, n°97, novembre 2011, pp.75-89

Morel-Brochet A., 2007, « A la recherche des spécificités du mode d'habiter périurbain dans les représentations et les sensibilités habitantes », *Norois*, 205, 2007/4, pp. 23-35

Navez-Bouchanine F., 2007, « Le développement urbain durable : « best practice » ou leurre méthodologique ? », *Espaces et sociétés*, 4, n°131, 101-116

Waitt G.R., Gibson C.R., 2006, "Creative small cities: Rethinking the creative economy in place", *Urban Studies*, 46(5), pp. 1223-1246

Ressources numériques :

<http://info.forumdescommunes.fr/fr/actualite/19040/eco-quartiers-2011-petites-communes-demandeuses-ecologie>

<http://www.villes-sante.com/>

<http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/economie/4-3-territoires-et-amenagement/les-agendas-21-locaux-et-les.html>

<http://www.plate-forme21.fr/>