

CONTRIBUTION

Mai 2020

**Contribution du CESER de  
Normandie à l'élaboration du  
Programme « Petites villes de  
demain »**



Adoptée par le Bureau du 14 mai 2020



La mise en place d'un Programme « Petites villes de demain », destiné aux villes de moins de 20 000 habitants, a été annoncée par Madame Jacqueline GOURAULT, Ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, le 19 septembre 2019. Il fait suite au Programme « Action Cœur de ville » lancé fin 2017 – dont douze communes normandes ont été lauréates<sup>1</sup> – et à la création de l'Opération de revitalisation de territoire (ORT) par la Loi ELAN<sup>2</sup> du 23 novembre 2018. Dans le cadre de la démarche de concertation menée par la Préfecture de Normandie auprès de différents acteurs et collectivités territoriales de la région, le CESER a été sollicité afin de contribuer en amont de la mise en place de ce programme. Au travers de ses rapports et avis, le CESER souligne régulièrement l'importance des villes petites et moyennes, et des problématiques auxquelles elles sont confrontées. La présente note établit un bref état des lieux sur l'enjeu de la revitalisation des villes « petites et moyennes », suivi d'une synthèse des principales observations et préconisations qu'il a formulées à leur égard dans ses travaux récents.

Les villes « petites et moyennes » qui maillent l'espace normand revêtent une importance majeure pour l'équilibre et la cohésion du territoire régional, en raison des emplois, commerces et services (services publics, de santé, établissements scolaires...) qui s'y concentrent et dont les populations environnantes bénéficient. En Normandie, les villes de plus de 20 000 habitants sont peu nombreuses – seuil généralement retenu dans la littérature scientifique et dans les zonages de l'INSEE pour définir les villes moyennes. La moitié des communes normandes lauréates du programme Action Cœur de ville se situent ainsi sous ce seuil des 20 000 habitants, illustrant par là le fait que le caractère structurant d'une ville pour son territoire est loin de se mesurer à l'aune d'un seuil démographique. L'influence et les services rendus aux populations importent davantage afin de déterminer les villes « petites » et « moyennes » exerçant des fonctions de centralité. Ainsi, en Normandie, de nombreuses villes de 10 000 ou 5 000 habitants, voire des bourgs de 2 000 habitants, constituent des pôles de centralités<sup>3</sup>. Les intercommunalités structurées autour d'une ou de plusieurs communes de moins de 5 000 habitants ne sont pas rares. Le maintien de ce maillage relativement dense de « petites » et « très petites » villes, et de bourgs ruraux, caractéristique de la Normandie, est garant de la cohésion et de l'équilibre du territoire.

Pourtant, **nombre de villes-centres et centres-bourgs souffrent de diverses formes de dévitalisation**, caractérisées par un déclin démographique (généralement au profit des périphéries avec des formes d'étalement urbain et de périurbanisation, y compris à l'échelle des petits pôles urbains, concernant à la fois l'habitat, les commerces et dans certains cas les services publics) ; un habitat dégradé et énergivore ; une forte vacance des commerces et des logements ; le vieillissement de la population ; un difficile accès aux soins et la constitution de déserts médicaux ; le recul et la

<sup>1</sup> Lisieux, Vire, Evreux, Louviers, Vernon, Cherbourg-en-Cotentin, Saint-Lô, Alençon, Argentan, Flers, Dieppe, Fécamp.

<sup>2</sup> Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>3</sup> Outre les « grandes aires urbaines », au nombre de 20 en Normandie – dotées d'un pôle urbain de plus de 10 000 emplois –, l'INSEE dénombre au sein du territoire régional une quarantaine de moyennes aires (5 à 10 000 emplois) et de petites aires urbaines (1 500 à 5 000 emplois), jouant un rôle de centralité en matière d'équipements, de services et d'emploi. Un quart des Normands réside hors des 20 grandes aires urbaines du territoire régional. Toutefois, au sein de ces « grandes aires urbaines », nombre de communes, certes situées dans la couronne et sous l'influence d'un pôle urbain en matière d'emploi, constituent des pôles de proximité notamment dans l'accès aux services et aux équipements courants de la vie quotidienne. En outre, le territoire régional comprend de nombreuses autres petites communes (les « autres unités urbaines » dans le zonage de l'INSEE) qui regroupent souvent des services et équipements de première nécessité dont la présence est essentielle pour les habitants des territoires.

fermeture des services publics (bureaux de poste, perceptions, réduction du nombre de lits dans les hôpitaux, fermeture de maternités, guichets de gare, etc.)... En Normandie, les petites centralités, par ailleurs nombreuses à avoir subi les effets de la désindustrialisation, ont été particulièrement touchées par la fermeture de services publics et de services au public<sup>4</sup>. La quasi-totalité des villes-centres des principales aires urbaines (grandes et moyennes) y connaissent un déclin démographique, au profit de leur couronne périurbaine<sup>5</sup>.

Les difficultés rencontrées par les villes petites et moyennes ont fait l'objet de nombreux rapports et études<sup>6</sup>, et d'une mise à l'agenda politique et médiatique, au cours des dernières années. Le vocable couramment utilisé pour évoquer la situation de ces villes est à cet égard significatif (« déclin », « déprise », « dévitalisation », « vacance »...). Les facteurs explicatifs de ces difficultés sont multiples : effets de la métropolisation et de la concurrence entre territoires ; retrait de l'Etat et des services publics ; mutations du commerce (concurrence centre/périphérie, déclin du petit commerce et fort développement du commerce en ligne...) ; faible régulation de l'urbanisme commercial et insuffisante maîtrise de l'étalement urbain. Ces phénomènes interagissent, et la dévitalisation des villes petites et moyennes peut être interprétée comme une « *conséquence de mouvements de concentration à l'échelon national et d'étalement urbain à l'échelon local* »<sup>7</sup> : concentration des activités, des services et des moyens au sein des grandes agglomérations et métropoles (mouvement centripète), d'une part, « *périphérisation* » de l'ensemble des activités et de l'habitat dans les villes petites et moyennes (mouvement centrifuge), d'autre part.

4 Si cette présentation tend à schématiser et à homogénéiser la situation de villes petites et moyennes qui connaissent des dynamiques variables, ces éléments de diagnostic sont désormais partagés, et l'action gouvernementale a mis la redynamisation des centres-villes à son agenda (Action cœur de ville, ORT, et désormais « Petites villes de demain »). L'Agenda rural, au sein duquel figure le futur programme « Petites villes de demain », comprend ainsi un ensemble de mesures, visant à assurer la présence des **services publics** dans les territoires – à travers le déploiement des Maisons France Service –, à développer des tiers-lieux au sein des territoires ruraux, à accélérer **l'aménagement numérique du territoire**, et à favoriser **l'accès aux soins et à la santé**. Autant de sujets essentiels auxquels le CESER est particulièrement attaché. La présence humaine dans l'accès aux services publics et aux démarches administratives apparaît comme une nécessité, complémentaire de l'e-administration, que les Maisons France Service doivent garantir, en particulier dans des territoires dont les habitants sont souvent âgés et où la couverture numérique n'est pas toujours optimale. Concernant l'accès à la santé en particulier, le CESER a souligné à différentes occasions qu'il lui semblait nécessaire que l'Etat assure une régulation dans le domaine de l'installation des médecins

<sup>4</sup> Ainsi que le souligne l'étude mentionnée par le Ministère de la Cohésion des Territoires dans la lettre d'engagement du programme « Petites villes de demain ». CGET, CESEAR-INRA, *Petites centralités, entre desserrement urbain et dynamiques macro-régionales*, mai 2019

<sup>5</sup> Parmi les communes de plus de 15 000 habitants, seules deux villes-centres (c'est-à-dire hors communes appartenant aux couronnes périurbaines de Rouen et Caen) ont vu leur population augmenter entre 2012 et 2017 : Saint-Lô et Louviers.

<sup>6</sup> Par exemple : Rémy POINTEREAU, Martial BOURQUIN, *Rapport d'information du Sénat sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs*, Sénat, juillet 2017 ; CGET, *Regards croisés sur les villes moyennes : des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux*, 2018 ; Sophie BUHNIK (coord.), *Comprendre et comparer la dévitalisation des commerces et services dans les villes moyennes. Une revue de la littérature internationale*, Rapport auprès de la Caisse des Dépôts, 2018 ; Sophie BAUDET-MICHEL (coord.), *La rétraction des services et commerces dans les villes petites et moyennes : modalités et logiques à l'échelle interurbaine*, Rapport auprès de la Caisse des Dépôts, 2019.

<sup>7</sup> BAUDET-MICHEL, op. cité, p. 5.

afin de lutter contre les déserts médicaux. En outre, l'accès à la formation est également déterminant pour le devenir des petites villes : cet enjeu concerne à la fois l'offre locale de formation, mais aussi plus largement l'offre de formation présente dans les plus grandes agglomérations (notamment l'enseignement supérieur), qu'il s'agit de rendre accessible aux populations de ces villes en favorisant leur mobilité (logement étudiant, mobilité inclusive, desserte en transports collectifs...).

Aux yeux du CESER, le programme « Petites villes de demain » doit être l'occasion d'**améliorer la qualité de vie** au sein des centres-villes et centres-bourgs, **dans une dynamique de polarisation**. Même si elle demeure souvent mal perçue, qu'elle n'est encore que partielle et émergente, la nécessaire **polarisation du développement** commence désormais à être intégrée par les élus, au sein des territoires, et dans les documents d'urbanisme. L'Etat a initié une démarche en faveur du « zéro artificialisation nette » à laquelle le CESER, ayant déjà alerté sur la surconsommation foncière à l'œuvre en Normandie, souscrit pleinement. Il estime toutefois que cette dynamique doit encore être très fortement encouragée, afin de favoriser la densification douce – c'est-à-dire ménageant des espaces verts et des aménités –, ainsi que la concentration de l'habitat, des services et des commerces au sein des centres.

Le fait de freiner l'étalement urbain suppose en effet également, au-delà de la dimension contraignante consistant à limiter la consommation foncière, de favoriser la qualité de vie au sein des villes. Si la présence de services et de commerces est souvent déterminante en la matière, l'attractivité résidentielle implique de toute évidence la **réhabilitation, la rénovation énergétique et l'adaptation de l'habitat** : adaptation aux besoins des familles, adaptation au vieillissement de la population. La vacance importante – commerciale comme de l'habitat – offre ici des opportunités pour repenser des services et un habitat adapté dans les centres. Les outils fournis par l'Opération de revitalisation de territoire (notamment la possibilité de suspendre des projets commerciaux en périphérie, l'accès facilité aux aides de l'Anah ou le droit de préemption renforcé) constituent autant de dispositifs qui doivent permettre aux communes de favoriser polarisation, densification et amélioration de l'habitat dans leurs centres. La densification se devra en outre d'être raisonnée afin d'être acceptable pour les populations, en prenant prioritairement la forme de la réhabilitation des logements vacants et de l'usage des espaces déjà urbanisés. Le CESER considère à cet égard que l'Etat doit encourager fortement cette dynamique de rénovation de l'habitat, notamment en faisant de la lutte contre la précarité énergétique et de la **massification de la rénovation énergétique** des priorités. Il s'agit là, faut-il le rappeler, d'actions profitables tant aux habitants qu'à l'économie locale, ainsi qu'à l'environnement à travers la réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre que permet la rénovation énergétique.

De façon complémentaire, la **polarisation** est aussi une manière de **lutter contre la dépendance automobile et de réduire l'impact carbone et environnemental des mobilités**, en limitant les déplacements imposés par le zonage et par un étalement urbain continu (lui-même rendu possible par le développement de la mobilité automobile). Compte tenu des difficultés et des limites importantes que rencontrent les actions visant à développer des alternatives au véhicule individuel dans les zones peu denses, un aménagement du territoire favorisant la polarisation et la réduction des déplacements doit en effet être tout particulièrement encouragé. Il y a là aussi des co-bénéfices patents pour les ménages et leur qualité de vie, comme pour la collectivité. Par ailleurs, les

alternatives à « l'autosolisme » doivent être soutenues, qu'il s'agisse de la promotion des modes partagés (covoiturage, autopartage) que des modes doux et actifs qui peuvent être particulièrement adaptés aux faibles distances à parcourir à l'échelle des petites villes, à condition de sécuriser la pratique.

En matière de **mobilités**, le CESER tient à rappeler son attachement au **maintien du transport ferroviaire et des petites lignes régionales**. Alors que la Région a récupéré l'ensemble de la compétence en matière de transports ferroviaire (TER, Intercités) et interurbains, le CESER a souligné à plusieurs reprises ses interrogations quant à l'impact à terme sur les finances régionales de l'entretien des lignes ferroviaires, et notamment des petites lignes qui constituent plus de 50 % du réseau normand. Alors que le rapport Philizot sur les petites lignes ferroviaires a été présenté, et que deux Régions (Grand Est et Centre Val de Loire) ont établi un protocole d'accord sur leur entretien, il est indispensable de rappeler l'importance que revêt le maillage ferroviaire et plus largement le maintien et le développement de liaisons de transport en commun régulières (y compris routières) entre les villes petites et moyennes et les plus grandes agglomérations du territoire, si l'on souhaite que les petites localités demeurent attractives. Il apparaît donc essentiel que l'Etat et SNCF Réseau participent de l'effort de régénération et d'entretien des petites lignes, vitales pour les territoires, au côté de la Région. Il s'agit d'un enjeu d'égalité en matière d'aménagement du territoire, et d'une nécessité dans le contexte de la transition écologique qu'il appartient de mener. A cet égard, il est urgent que les réflexions déjà engagées sur la décarbonation du transport ferroviaire soient poursuivies et se concrétisent.

6 Les initiatives sont nombreuses dans les territoires, en matière de rénovation énergétique des bâtiments communaux, de recherche d'alternatives à la mobilité individuelle automobile, de création de pôles de santé, de redynamisation commerciale, de projets innovants en faveur de l'économie locale portés par des acteurs économiques, associatifs ou institutionnels. Il existe par ailleurs différentes formes de soutien et d'accompagnement dont les collectivités locales peuvent bénéficier : contrat de ruralité, contractualisation avec la Région et le Département, contrat de transition écologique, appels à projet et appels à manifestations d'intérêt de l'Etat ou de ses établissements publics, de la Région, etc. Pourtant, **le besoin d'accompagnement technique et de soutien en ingénierie** afin de construire et mener à bien les projets, ressort comme une constante dans les besoins exprimés par les territoires, comme le CESER peut les recueillir régulièrement au cours des études qu'il réalise et des auditions qu'il mène auprès de représentants de collectivités territoriales de Normandie. Le CESER souligne ainsi positivement le soutien à l'ingénierie de projet prévu par le programme « Petites villes demain », et considère, plus largement, que les dépenses de fonctionnement en la matière constituent une forme d'investissement dans l'avenir.

La présente note ne saurait faire abstraction de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, qui frappe actuellement la planète, et constitue également une crise économique, sociale, environnementale et anthropologique. Elle n'a pas pour objet de réfléchir à l'après, ce que le CESER va entreprendre par ailleurs. Toutefois, il est indispensable de souligner que le défi sanitaire actuel et la relance de l'activité économique qui s'ensuivra, conduisant probablement à modifier des projets en cours et à amputer des budgets, ne devront pas conduire à reléguer nombre de questions majeures au second plan. Le devenir des villes petites et moyennes, qui sont au cœur d'enjeux d'équilibre, de cohésion et d'égalité entre citoyens et entre territoires, en fait assurément partie.

Pour conclure, le CESER considère que le programme « Petites villes de demain » doit être l'occasion de **poursuivre la dynamique de polarisation afin d'améliorer la qualité de vie dans les centres-villes et centres-bourgs**, en favorisant l'économie locale, la présence de services et commerces, la rénovation de l'habitat, et en développant les alternatives à la mobilité automobile individuelle. Le fait de **doter les communes en matière d'ingénierie** pourra également accélérer ou permettre la concrétisation des projets qu'elles portent. Alors que la crise sanitaire reporte de fait la mise en œuvre du programme « Petites villes de demain » après la tenue des élections municipales, l'accompagnement technique des communes apparaît d'autant plus nécessaire, en amont de l'élaboration de ces futurs projets de revitalisation, que les municipalités seront renouvelées. Du fait de l'importance des financements européens et de la diversité des sources de financements mobilisables – en matière d'infrastructures de transport, de mobilités, de rénovation énergétique, comme de programmes de soutien aux villes petites et moyennes –, il est également indispensable de veiller à la cohérence et la concentration des financements afin qu'ils concourent à la poursuite des mêmes objectifs.

### **Quelques propositions du CESER<sup>8</sup>**

#### **Aménagement du territoire**

- Réduire la consommation foncière et rompre avec la logique du zonage, au profit de la densification et d'espaces polyfonctionnels au sein des centres villes et centres-bourgs
- Freiner ou stopper le développement des zones commerciales périphériques, et privilégier les implantations commerciales au sein des centres-villes et centres-bourgs
- Favoriser l'adaptation, la réhabilitation et la rénovation énergétique de l'habitat, en améliorant l'accompagnement des collectivités et des particuliers et en rendant plus visibles les aides disponibles
- Améliorer la couverture numérique du territoire et renforcer l'implantation de tiers-lieux
- Intégrer le vieillissement dans les politiques d'aménagement du territoire (infrastructures de santé, maintien des services et emploi de proximité, cheminements dans le centre-ville...)

#### **Mobilités**

- Développer et densifier l'offre de transports en commun, favoriser les mobilités actives et les alternatives à la voiture individuelle
- Maintenir les petites lignes ferroviaire et une politique d'arrêts, voire créer de nouveaux arrêts, afin d'irriguer les territoires les moins denses

#### **Accès aux services**

---

<sup>8</sup> Ces propositions sont développées dans les travaux récents du CESER, listés ci-après.

- Réguler l'installation des médecins, soutenir l'action des collectivités en faveur des pôles de santé, l'emploi de médecins salariés et l'accueil d'étudiants en médecine
  
- Garantir l'accès aux services publics et maintenir une présence humaine, accompagner les usagers et lutter contre la fracture numérique

**Pour aller plus loin : publications du CESER de Normandie**

- *Pour un aménagement du territoire plus équitable et équilibré en Normandie*, octobre 2017
- *Accompagner le vieillissement des Normands. Un enjeu sociétal au cœur des politiques régionales*, novembre 2017
- *Numérique en formation : un enjeu pour tous les Normands*, novembre 2017
- *SRADDET, Pour une stratégie ambitieuse en faveur de la réduction de la consommation d'espaces agricoles et naturels*, septembre 2018.
- *Vivre au quotidien. Les Normands en quête de justice, d'écoute et de proximité*, mars 2019
- *Améliorer les mobilités du quotidien*, avril 2019
- *A paraître en octobre 2020 : Rapport sur l'accès aux soins et à la santé*

