



# Comment redynamiser nos centres-villes et nos centres-bourgs ?

Marie-Odile Esch et Dominique Riquier-Sauvage

2021-14

NOR : CESL1100014X

Jeudi 25 mars 2021

Mandature 2015-2021 – Séance du jeudi 25 mars 2021

# JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

## COMMENT REDYNAMISER NOS CENTRES-VILLES ET NOS CENTRES- BOURGS ?

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Marie-Odile Esch et Dominique Riquier-Sauvage

Au nom de la

Section Aménagement durable des territoires

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 8 décembre 2020 en application de l'article 3 de l'ordonnance no 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'aménagement durable des territoires la préparation d'un avis intitulé : *Comment redynamiser nos centres-villes et nos centres-bourgs ?* La section de l'aménagement durable des territoires, présidée par Mme Eveline Duhamel, a désigné Mmes Marie-Odile Esch et Dominique Riquier-Sauvage comme rapporteures.

<b>AVIS</b>	<b>5</b>
<b>Synthèse de l'avis</b>	<b>6</b>
<b>Introduction</b>	<b>16</b>
<b>I - UNE TENDANCE A LA DEVITALISATION DES CENTRES DES PETITES VILLES ET BOURGS RESULTANT DE FACTEURS MULTIPLES .....</b>	<b>17</b>
<b>A - Qu'est-ce qu'un centre ? .....</b>	<b>17</b>
1. Représentations du centre et lien centre/périphérie	17
2. La notion de bassin de vie et l'accès aux services	19
<b>B - Des facteurs multiples du processus de dévitalisation .....</b>	<b>21</b>
1. Moindre accroissement, vieillissement et évolutions de la répartition de la population	21
2. L'importance des facteurs économiques	23
3. Incidences des extensions des Zones d'activités commerciales	25
4. Des effets liés aux politiques de transport	26
5. L'impact des lois successives de décentralisation	27
6. Des choix d'organisation des services publics et de leur rôle	29
<b>C - Des facteurs favorables à un rééquilibrage .....</b>	<b>31</b>
1. Prise de conscience d'un problème de "dévitalisation" et expression d'un sentiment de "décrochage"	31
2. Des éléments récents qui plaident pour un rééquilibrage	32
3. Regain d'intérêt accentué par la crise sanitaire pour les communes et territoires situés « hors des grandes villes » et opportunités de « rééquilibrage »	34
<b>II - DES CENTRES, DE LEUR FRAGILISATION ET DES CRITERES DE LEUR ATTRACTIVITE .....</b>	<b>35</b>
<b>A - Des centres souvent fragilisés dans les petites villes et les bourgs ....</b>	<b>35</b>
1. Une fragilisation de beaucoup de centres	35
2. Des éléments, des actrices et acteurs qui contribuent à consolider l'offre de services de proximité	38
3. L'accès aux commerces, aux services de santé et aux services publics, un enjeu essentiel.	40
<b>B - Critères de l'attractivité des centres dans les petites villes .....</b>	<b>42</b>
1. La nécessaire prise en compte des atouts et des particularités locales	42
2. La recherche d'un meilleur équilibre de vie	44
3. L'enjeu de la qualité des espaces publics et de la convivialité	46
4. Penser une ville durable et attractive	47
<b>C - Des contradictions et des contraintes à prendre en compte .....</b>	<b>49</b>
1. Requalification/adaptation versus densification pour les centres des petites villes et des bourgs ?	50
2. Le coût élevé de la rénovation et de la réhabilitation	51
3. Mixité sociale et intergénérationnelle	54
4. Quelle place pour l'automobile et pour les autres modes ?	55
5. Place et concrétisation des préoccupations environnementales ?	55

6. Dimension intercommunale et place pour l'intercommunalité et la coopération entre communes	56
7. Les paradoxes de la décentralisation	57
<b>D - Des initiatives gouvernementales pour y remédier .....</b>	<b>58</b>
1. 148 territoires d'industrie	58
2. Des programmes nationaux en faveur de la ruralité	59
3. Le programme Action cœur de ville, préfiguration et premières avancées pour les petites villes	61
4. Petites villes de demain, les débuts d'un programme dédié	63
5. Plan de soutien et plan de relance	65
6. Loi ELAN	66
7. Loi climat et Plan climat : un apport potentiel important d'emplois ?	68
<b>III - FAVORISER UNE REDYNAMISATION DURABLE DU CENTRE DES PETITES VILLES ET DES BOURGS.....</b>	<b>69</b>
<b>A - AXE I : Définir un projet global fondé sur un diagnostic participatif et appuyé sur une ingénierie pluridisciplinaire .....</b>	<b>69</b>
1. Elaborer le nécessaire diagnostic global et participatif	69
2. Prendre en compte le besoin d'ingénierie	71
3. Rôle des politiques pour initier, décider et porter un projet garant du bien commun	72
4. Rôle de l'Etat	73
<b>B - AXE II : Promouvoir un urbanisme co-construit : du diagnostic au projet.....</b>	<b>74</b>
1. Redonner du sens à la nécessaire pluridisciplinarité de l'urbanisme	74
2. Promouvoir un urbanisme circulaire	75
3. Améliorer la connaissance du patrimoine public et privé	76
4. Privilégier la qualité des espaces publics	77
5. Développer des projets d'habitat innovant	78
6. Prévoir des locaux commerciaux adaptés notamment dans les nouveaux programmes de construction	79
7. Conforter les établissements publics fonciers	79
8. Créer des lieux de convivialité et de rencontre	80
<b>C - AXE III : Donner toute sa place à la dimension économique .....</b>	<b>81</b>
1. Assurer la qualité de la couverture numérique	81
2. Promouvoir le développement économique dans les centres des villes et des bourgs	82
3. Favoriser l'émergence de nouveaux métiers et l'essor de l'emploi	85
<b>D - AXE IV : relever les défis environnementaux et de mobilités.....</b>	<b>86</b>
1. Favoriser une rénovation énergétique globale	86
2. Renforcer la dimension environnementale dans les projets	87
3. Mettre en place des contrats de réciprocité entre collectivités	89
<b>E - AXE V : Penser et mettre en œuvre une politique globale intégrant le long terme .....</b>	<b>90</b>
<b>Conclusion</b>	<b>92</b>

# Sommaire

---

**DECLARATIONS/ SCRUTIN** 95

**ANNEXES** 115

N°1 Composition de la Section Aménagement durable des territoires à la date du vote .....	116
N°2 Liste des personnes auditionnées et reçues en entretien .....	118
N°3 Table des sigles .....	121
N°4 Notes de fin de document .....	123

# *Avis*

Présenté au nom de la Section Aménagement durable des territoires

**L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 200 voix et 1 abstention**

## **COMMENT REDYNAMISER NOS CENTRES-VILLES ET NOS CENTRES-BOURGS ?**

Marie-Odile Esch et Dominique Riquier-Sauvage

## Synthèse de l'avis

Les centres des villes et des bourgs, outre leur fonction résidentielle, jouent traditionnellement un rôle de plaque-tournante pour la production, l'emploi, le commerce et les services, au bénéfice de leurs habitants/habitantes et de ceux/celles des communes voisines. Maintenir ce maillage importe pour l'équilibre et la cohésion des territoires, pour la qualité de vie de la population et les liens sociaux.

L'INSEE distingue 1666 "bassins de vie", plus petits territoires au sein desquels la population qui y réside a accès aux services les plus courants, dont 1 644 dans l'hexagone et 22 dans les DOM. Une étude récente de l'Observatoire des territoires identifie comme des centres d'équipements et de services 10 774 communes (soit 31 % des communes), dont 7 010 centres locaux d'équipements et de services, 2 880 centres intermédiaires, 742 centres structurants et 142 centres majeurs.

Cependant, beaucoup de centres-villes de notre pays connaissent des formes de dévitalisation : déclin démographique, vacance de logements et de commerces en partie liée à la périurbanisation, bâtiments dégradés, fermeture de services publics, difficultés d'accès aux soins et aux services, fragilisation de la vie associative, étalement urbain, essor du pavillonnaire et artificialisation des sols. Cette perte de vitalité affecte en particulier le centre d'un grand nombre de petites villes et de bourgs.

Une prise de conscience de cette dévitalisation et de ses incidences préjudiciables au regard des objectifs du développement durable et des défis du changement climatique s'est opérée à partir du milieu des années 2010.

De multiples facteurs y concourent : étalement urbain, périurbanisation et perte d'une partie de la population du centre-ville au profit de sa périphérie ; recul de l'industrie, extension des zones commerciales en périphérie et essor du e-commerce, qui ont fragilisé les commerces dans beaucoup de centres-villes, avec une montée de la vacance commerciale en leur sein d'autant plus forte que la ville est petite ; réformes territoriales et des services publics favorisant une centralisation de l'offre de services et une moindre présence des services publics dans les petites villes.

Le vieillissement renforce l'importance pour la population de disposer de services et de commerces à proximité. Des sondages montrent un désir de nombreux ménages d'aller habiter dans des villes moins grandes que celles où ils résident ou à la campagne. Les confinements liés à la pandémie de la Covid-19 ont souligné cette aspiration favorisée par le développement du télétravail.

Focalisé sur la redynamisation du centre des villes de moins de 20 000 habitants/habitantes et des bourgs ainsi que sur les moyens de les redynamiser, l'avis du CESE examine la notion de centre, les composantes du processus de dévitalisation et les facteurs récents favorables à un rééquilibrage. Il analyse les critères de l'attractivité du centre des petites villes et bourgs, les contradictions et contraintes à cet égard, ainsi que les politiques de revitalisation mises en œuvre par l'Etat, et notamment le programme Petites villes de Demain, qui vise cet objectif.

---

L'avis formule des préconisations articulées en cinq axes.

## **AXE I : Définir un projet global fondé sur un diagnostic participatif et appuyé sur une ingénierie pluridisciplinaire**

### **Préconisation 1 :**

Le CESE préconise l'établissement d'un projet de ville fédérateur, fondé sur un diagnostic global et partagé par les actrices/acteurs locaux et la population, accompagné d'une charte d'objectifs. Ce projet de ville devra s'inscrire dans le temps long pour répondre aux enjeux prioritaires identifiés sur les plans économique, social et environnemental. La co-création de la ville de demain devrait initier des pistes d'actions innovantes dans un souci d'équilibre du territoire.

Ce diagnostic et ses modalités d'élaboration devront être adaptés à la taille de la commune en termes de population et de moyens financiers.

### **Préconisation 2 :**

Le CESE préconise une meilleure coordination des actions entre, d'une part, les services d'appui déconcentrés de l'Etat dans les territoires et ceux de ses agences et opérateurs (CEREMA, ANAH, ADEME, services départementaux de l'architecture et du patrimoine...) et, d'autre part, ceux des collectivités (parcs naturels régionaux, agences d'urbanisme, CAUE...).

### **Préconisation 3 :**

Pour le CESE, si l'idée des étudiants volontaires territoriaux en administration (VTA) semble intéressante, il préconise un encadrement pédagogique, une rémunération décente et une clarification du statut d'emploi.

### **Préconisation 4 :**

Le CESE préconise d'intégrer les dimensions "développement économique durable" et "emploi" à la convention cadre des projets de redynamisation (Petites villes de demain) et d'associer dès l'origine les parties prenantes à la gouvernance de cette convention.

### **Préconisation 5 :**

Le CESE préconise, au-delà des procédures obligatoires, de prévoir des démarches de participation et de concertation spécifiques à l'échelle de la ville ou de l'intercommunalité, en vue de la redynamisation des centres des petites villes et des bourgs, entre tous les acteurs et actrices, collectivités publiques, acteurs/actrices économiques, sociaux et associatifs. Il propose que ces démarches soient reconnues par l'attribution d'un « label économique, social et environnemental de territoire » qui prenne en compte des engagements de haut niveau de responsabilité sociale et en termes de transition écologique.



# Synthèse de l'avis

---

## **Préconisation 6 :**

Le CESE préconise :

- de renforcer les moyens territoriaux de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) et des sous-préfectures dans leur rôle d'appui au plus près des territoires ;

- de mettre en place un guichet unique par département pour apporter aide et conseil aux collectivités sur l'initialisation et la définition des projets de ville dans le cadre des différents programmes existants, en amont du recrutement du chef ou de la cheffe de projet.

L'accès aux appels à projets et aux services d'appui doit être facilité, notamment pour les collectivités les plus petites qui disposent de peu de personnels administratifs et techniques.

## **AXE II : Promouvoir un urbanisme co-construit : du diagnostic au projet**

### **Préconisation 7 :**

Le CESE propose que soient lancées dans un premier temps des expérimentations locales en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'architecture et de paysage :

- favorisant l'insertion professionnelle des jeunes dans ces secteurs en leur proposant une première expérience professionnelle. Les jeunes seraient rémunérés et bénéficieraient, dans l'incubateur, de la possibilité d'exercer leur métier. Un parrainage par des experts/expertes et/ou un suivi par des enseignants/enseignantes seraient mis en place.

- aidant les collectivités locales à accroître les champs des possibles en termes d'aménagement de leur territoire et de compétences nouvelles qu'elles ne pourraient pas financer, en particulier des communes aux moyens réduits.

Ces expérimentations devraient être suivies et évaluées dans la perspective d'une éventuelle généralisation.

### **Préconisation 8 :**

Le CESE appelle à tendre dans le cadre de la redynamisation du centre des petites villes et des bourgs vers un urbanisme circulaire. Cela suppose de favoriser une polyvalence accrue des bâtiments publics pour en intensifier les usages et de privilégier la requalification de bâtiments inoccupés et dégradés à leur destruction/reconstruction, en veillant à l'attractivité des nouveaux espaces ou logements ainsi créés.

Le CESE appelle à associer en amont de cette démarche les actrices et acteurs locaux de la société civile organisée et la population, de manière à les y sensibiliser, à recueillir leur avis et ainsi à favoriser son acceptabilité.

**Préconisation 9 :**

Le CESE préconise, dans le cadre du projet de ville, la réalisation d'un diagnostic des bâtiments publics et privés à rénover pour avoir une vision globale des travaux à envisager selon l'état du bâti et des besoins.

Le CESE recommande, dans le cadre du plan de relance, de soutenir plus particulièrement les programmes visant une opération globale ambitieuse avec des travaux groupés qui permettent de réaliser des économies d'échelle par rapport à des travaux étalés dans le temps mais également d'accélérer de manière factuelle la transition énergétique. Ces travaux, visibles rapidement, participeront à la redynamisation des centres des petites villes et des bourgs, dont beaucoup sont en déprise.

**Préconisation 10 :**

Le CESE recommande, avant d'envisager toute construction nouvelle en matière de logements, de commerces, de bureaux ou d'équipements publics, d'explorer toutes les opportunités possibles (restructuration ou reconstruction) laissées par des vacances ou des friches au sein des centres des petites villes ou des bourgs.

Le CESE préconise pour la réalisation de ces travaux plus coûteux qu'une construction neuve :

- de mettre en place des aides financières ou fiscales particulières pour les opérations situées dans des petites villes ou bourgs en déprise, où les coûts des travaux pourraient être supérieurs à la valeur vénale des biens ;

- d'aider de façon plus favorable les collectivités qui engagent des travaux de restructuration des bâtiments publics avec mutualisation d'espaces ou d'usages en cœur de ville ou cœur de bourg.

Les projets de démolition devront être justifiés et accompagnés d'une note en vue d'optimiser le réemploi des matériaux.

Dans le même esprit que la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), le CESE préconise de mettre en place une instance de dialogue entre les actrices/acteurs locaux et les architectes des bâtiments de France en vue d'une compréhension mieux partagée des enjeux des projets et des orientations possibles d'aménagement, laquelle pourrait être consultée avant le dépôt des permis de construire. Cette instance consultative permettrait la recherche de solutions réalistes et d'éviter autant que possible des prescriptions souvent mal comprises et hors de la portée financière des pétitionnaires et notifiées très tardivement.

**Préconisation 11 :**

Le CESE recommande que soient lancés des appels à projets auprès de municipalités ayant identifié des îlots potentiellement mutables en expérimentant un travail collaboratif associant habitants/habitanes, collectivités, bailleurs publics, promoteurs, propriétaires, syndicats, juristes, notaires, urbanistes et architectes, femmes et hommes favorisant le développement de méthodologies de gouvernance et d'ingénierie financière innovantes.

# Synthèse de l'avis

---

Il préconise que ces expérimentations puissent être soutenues, suivies et évaluées sur au moins 5 ans, en y associant les outils numériques de visualisation de type Quartier intelligent modélisé (QIM), support essentiel pour la concertation, les simulations et l'évaluation de l'atteinte des objectifs.

## **Préconisation 12 :**

Le CESE préconise de prévoir dans les centres des petites villes et des bourgs des logements adaptables en fonction des circonstances de la vie et notamment adaptés au vieillissement.

Dans un souci permanent de privilégier la dimension humaine et les liens de solidarité auxquels le développement de la mixité sociale et générationnelle contribue, le CESE propose que les démarches d'habitat participatif soient fortement encouragées au cœur des petites villes et des bourgs par des financements adaptés.

## **Préconisation 13 :**

Le CESE préconise de prévoir, sur des linéaires de rue définis, des locaux d'activités en rez-de-chaussée des immeubles, plus grands et susceptibles d'être occupés dans le temps, adaptables à des usages différents (polyvalence, hauteur sous plafond suffisante, exutoire de fumée...), notamment dans les nouveaux programmes de construction.

## **Préconisation 14 :**

Le CESE préconise de renforcer les Etablissements publics fonciers (EPF) existants et de mettre en place dans chaque département un outil foncier adapté à la ruralité afin qu'ils puissent acquérir d'autres biens, les porter pour installer, outre des logements, des commerces, des artisans/artisanes, des activités indispensables à la vie des centres des petites villes et des bourgs, etc.

Le CESE invite ces structures à intégrer, à l'instar des EPF existants, des objectifs chiffrés de transformation et de recyclage des friches dans leur Programme pluriannuel d'intervention (PPI) ou instrument programmatique équivalent.

## **Préconisation 15 :**

Pour favoriser une convivialité plus riche, le CESE préconise un soutien au développement à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité de lieux de rencontre prenant en compte les attentes diverses des acteurs/actrices et des habitants/habitantes. Ils doivent pour le CESE donner lieu à des modes de gestion pluriels et permettre des activités en alternance (cafés-rencontre, expositions, tiers-lieux, espaces de co-working, Fab Lab...). La gestion et le fonctionnement de ces lieux devront être soutenus dans la durée.

## **AXE III : Donner toute sa place à la dimension économique**

### **Préconisation 16 :**

Le CESE demande l'accélération sur tout le territoire et en particulier dans les territoires les moins denses, petites villes et espaces ruraux, du déploiement des infrastructures Très haut débit (THD).

**Préconisation 17 :**

Le CESE préconise de développer les filières issues de circuits de proximité grâce aux filières territorialisées agricoles et aux Plans régionaux d'agriculture et d'alimentation durables en assurant une bonne articulation avec des Projets alimentaires territoriaux.

Le CESE préconise, en s'appuyant sur un diagnostic partagé de leur situation, sur les actrices et acteurs locaux ainsi que sur les chambres consulaires, de favoriser la redynamisation durable de l'économie du centre des petites villes et des bourgs ainsi que des territoires alentour dans les secteurs :

- des activités artisanales et de services relevant de l'économie de proximité, en favorisant leur développement et en promouvant quand cela est possible la relocalisation et l'économie circulaire, notamment en organisant des temps et des lieux de partage entre actrices/acteurs économiques et sociaux sur les enjeux de maintien des emplois et des compétences sur le territoire ;

- sanitaires et sociaux, en faisant du vieillissement un atout dans une optique d'économie de proximité (silver économie) et en prévoyant des services pour les jeunes et les jeunes ménages (crèches...);

- touristique et culturel, dans une logique de valorisation du patrimoine, du territoire et du tourisme durable.

Cette redynamisation doit permettre la création d'emplois durables de qualité.

**Préconisation 18 :**

Le CESE préconise la mise en place d'un socle de services publics de proximité, à la juste distance-temps des usagers et usagères, notamment autour des MSAP ou des France Services et des services publics non-numérisables (crèches, EHPAD...).

Quels que soient les canaux utilisés, l'accès à l'ensemble des services publics doit être assuré pour toutes les populations afin de répondre réellement à leurs besoins.

**Préconisation 19 :**

Le CESE préconise :

- de renforcer les mesures et actions en faveur de la transmission/reprise des entreprises artisanales et du commerce de proximité en confortant en amont sa préparation, en lien avec les fédérations professionnelles et les réseaux consulaires, ainsi qu'en améliorant l'accompagnement des repreneurs potentiels (analyse de leurs besoins en formation, tutorat par le cédant) ;

- de favoriser la généralisation de l'approche omnicanale (qui combine présence physique en magasin et présence numérique) de l'artisanat et du commerce de proximité par la valorisation des outils numériques, le renforcement de leur formation à la transition numérique et l'amplification des efforts en ce sens avec l'appui des chambres consulaires, et notamment des CCI, qui proposent des prestations gratuites aux chefs et cheffes d'entreprise pour la numérisation de leur entreprise dans le cadre de France Relance ;

# Synthèse de l'avis

---

- de recruter un manager ou une manageuse du commerce de la ville ou de l'intercommunalité et d'inciter à un regroupement des associations de commerçants et commerçantes pour promouvoir une vision collective large des intérêts du commerce au service de la profession et de la cité et dans une optique de long terme ;

- de s'appuyer sur les activités commerciales et artisanales non sédentaires pour conforter l'attractivité du centre des petites villes et des bourgs ;

- de promouvoir les mobilités décarbonées au centre des petites villes ou des bourgs et de prévoir, en cas de mise en place d'une zone piétonne, une concertation systématique avec les représentants et représentantes des associations d'artisans/artisanes et de commerçants/commerçantes locaux. Il s'agit de s'assurer que les conditions de circulation et de stationnement ainsi que les calendriers de mise en œuvre ne mettent pas en danger les établissements concernés pour éviter que, du jour au lendemain, des commerces ou entreprises artisanales ne puissent plus recevoir une livraison ou accueillir de clients/clientes.

## **Préconisation 20 :**

Le projet global de revitalisation constitue pour le CESE une opportunité d'émergence de nouveaux métiers et d'essor de l'emploi et doit donc inclure une démarche de Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale (GPECT). L'enjeu de la ville de demain étant basé sur la reconquête de l'existant notamment des centres-villes et bourgs, le CESE insiste sur le besoin d'intensifier et d'amplifier les formations à destination : des concepteurs, architectes, maître d'œuvre, ingénieurs, femmes et hommes, concernant la rénovation voire la réhabilitation des entreprises, en incitant les jeunes à se diriger vers les métiers de l'artisanat, en développant notamment, tout ce qui concerne l'emploi de matériaux traditionnels (pierre, terre, bois, matériaux biosourcés) ainsi que la mise en œuvre de nouvelles technologies (mise en place de panneaux solaires, pompes à chaleur ...).

Le développement de l'activité économique et de l'emploi passe aussi par le maintien et le développement d'industries, qu'elles soient établies de longue date ou à implanter, en utilisant par exemple des dispositifs du type "Territoires d'industrie".

## **AXE IV : Relever les défis environnementaux et de mobilités**

### **Préconisation 21 :**

Le CESE préconise de faciliter la commande de rénovations globales ambitieuses en aidant les propriétaires à établir les diagnostics de leur bâti, en intégrant les questions techniques notamment de structures, thermique mais aussi d'usage, de réversibilité ou d'adaptation possible ou encore d'extension (dont les surélévations) avec, par exemple, le financement du Diagnostic technique global (DTG) *via* le Plan France Relance.

Le CESE préconise par ailleurs que les montants d'investissement publics pour la rénovation énergétique soient pérennisés au-delà du terme du plan de relance. Il appelle à ce que le dimensionnement des travaux à réaliser soit fondé sur le Diagnostic technique global (DTG) prévu par la loi ALUR en proposant des solutions globales qui devraient pouvoir intégrer des travaux d'amélioration du confort, notamment pour le maintien à domicile des personnes à mobilité ou à autonomie

---

réduite, des conditions sanitaires et des performances énergétiques. Pour assurer la qualité des travaux et l'atteinte des objectifs environnementaux en termes d'efficacité énergétique et d'émissions de GES, il préconise que les artisans et artisanes soient soutenus dans l'accès à ce marché de la requalification architecturale et énergétique, ainsi qu'un renforcement dans la lutte contre les fraudes et les malfrçons.

**Préconisation 22 :**

Le CESE appelle à prendre pleinement la mesure du changement climatique et à anticiper ses incidences aussi sur les territoires ruraux et leur pôle de centralité dans l'ensemble des politiques (gestion de l'urbanisme, des mobilités, de l'habitat, des réseaux, des espaces naturels).

Le CESE préconise de s'appuyer sur ces enjeux environnementaux pour initier des projets fédérateurs (réseaux de chaleur ou de froid, installation de panneaux photovoltaïques...) intégrés dans les Plans climat. Il préconise une programmation coordonnée pour couvrir les besoins au meilleur coût pour la collectivité et les usagers/usagères.

**Préconisation 23 :**

Pour rendre effectifs les objectifs de la Loi d'orientation des mobilités (LOM) et donner aux populations un égal accès aux centres en milieu rural, le CESE préconise de sécuriser un financement dédié à la mise en œuvre des bouquets de mobilité par les autorités organisatrices intercommunales sous la forme d'un fonds national affecté qui pourrait être financé par l'augmentation de la taxe d'aménagement du territoire sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

**Préconisation 24 :**

Le CESE préconise de promouvoir l'intermodalité entre les petites villes, les bourgs et les territoires peu denses et de favoriser la mise en place en complémentarité avec les services ferroviaires, de lignes d'autocars reliées aux gares RER ou TER, ainsi que d'encourager l'autopartage, le covoiturage et l'usage des modes doux (garages à vélos ou vélostations en gares, services de vélopartage...).

Il préconise par ailleurs de renforcer les liaisons intercités ainsi que la desserte des zones rurales, d'assurer la rénovation des matériels de transport public et le maintien du réseau des stations-services clés en milieu rural.

**Préconisation 25 :**

Le CESE préconise de créer les conditions d'une meilleure coopération entre des territoires en proximité d'interaction, notamment une petite ville centre et les territoires ruraux environnants ou entre une métropole et les petites villes ou les bourgs en proximité d'interaction, par la conclusion de contrats de réciprocité.

# Synthèse de l'avis

---

## **AXE V : Penser et mettre en œuvre une politique globale intégrant le long terme**

### **Préconisation 26 :**

Pour le CESE, la revitalisation du centre des petites villes et des bourgs sera nécessairement une opération de long terme. Il appelle à prendre le temps nécessaire à l'élaboration de projets globaux, participatifs et concertés.

Le CESE préconise la mise en place de financements pérennes. Cela pourrait être par exemple une partie de l'évolution de la TASCOM qu'il a recommandée via une taxe spécifique à mettre en place sur les grands entrepôts afin qu'elle puisse bénéficier dans la durée au financement de dispositifs tels que le programme Petites villes de demain et la dotation de Soutien à l'Investissement Local (DSIL), destinée aux intercommunalités et qui peut permettre de financer les diagnostics de l'état du commerce.

### **Préconisation 27 :**

Le CESE appelle à un plus grand respect de la décentralisation en mettant fin aux remises en cause systématiques de l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales constatées depuis 20 ans et en leur redonnant des moyens pérennes.





## Introduction

Les centres des villes et des bourgs, outre leur fonction résidentielle, jouent traditionnellement un rôle de plaque-tournante pour la production, l'emploi, le commerce et les services, voire de la vie sociale au bénéfice de leur population et de celle des communes voisines. Maintenir ce maillage importe pour l'équilibre et la cohésion des territoires, ainsi que pour la qualité de vie de leurs habitantes et habitants et les liens sociaux.

Cependant, hors les métropoles, qui ont pour la plupart un développement de leur population et de leurs activités économiques, beaucoup de centres-villes de notre pays connaissent diverses formes de dévitalisation : déclin démographique, vacance de logements et de commerces en partie liée à la périurbanisation, bâtiments dégradés, fermeture de services publics, difficultés d'accès aux soins et aux services, fragilisation de la vie associative, étalement urbain, essor du pavillonnaire et artificialisation des sols. Cette perte de vitalité multidimensionnelle affecte de manière particulièrement marquée les centres d'un grand nombre de petites villes et bourgs, ces gros villages où, selon le dictionnaire, "*se tiennent ordinairement les marchés*".

Pourtant, le vieillissement renforce l'importance pour la population de disposer de services et de commerces à proximité. Des sondages font apparaître, depuis au moins une dizaine d'années, un désir de nombreux ménages d'aller habiter dans des villes moins grandes que celles où ils résident ou à la campagne et cette aspiration a été à nouveau soulignée suite aux confinements liés à la pandémie de la Covid-19. Le développement du télétravail pourrait constituer à cet égard une opportunité. Selon Joël Giraud, secrétaire d'Etat en charge de la Ruralité, l'avenir de celle-ci se joue dans les centres-villes et les centres des bourgs ruraux<sup>1</sup>.

Le CESE a décidé de se saisir de cette problématique en centrant ses réflexions sur la dévitalisation et les voies et moyens de redynamiser les centres des petites villes (moins de 20 000 habitants/habitantes) et des bourgs (moins de 2 000 habitants/habitantes).

L'avis examine la notion de centre et les principales composantes du processus de dévitalisation mais aussi les facteurs récents favorables à un rééquilibrage. Il analyse les critères de l'attractivité des centres dans les petites villes et les bourgs, les contradictions et contraintes à cet égard, ainsi que les politiques mises en œuvre par l'Etat pour favoriser une revitalisation, et notamment le programme Petites villes de Demain, qui vise cet objectif avec une mise en œuvre prévue pour cinq ans.

L'accent est mis sur la nécessité de prendre en compte de manière systémique les aspects de l'urbanisme, du logement et de la mixité en son sein, de la rénovation du bâti et du patrimoine, de la qualité des espaces publics et des mobilités, mais aussi les activités économiques, artisanales, commerciales, les services publics et privés, la culture et les loisirs, qui participent au dynamisme et à l'attractivité des centres.

L'avis formule pour progresser en ce sens un ensemble de préconisations articulées en cinq axes. Celles-ci visent *via* un soutien renforcé aux exécutifs locaux, à définir un projet global, anticipant les transitions à mener, s'appuyant sur des démarches participatives et tendant vers un urbanisme circulaire. Elles appellent par

ailleurs à donner toute sa place à la dimension économique ainsi qu'à relever les défis environnementaux et de mobilités, dans une optique de long terme.

# I - UNE TENDANCE A LA DEVITALISATION DES CENTRES DES PETITES VILLES ET BOURGS RESULTANT DE FACTEURS MULTIPLES

## A - Qu'est-ce qu'un centre ?

Fortin, paroisse, bourgade, village, hameau, lieu-dit, bourg, ville, sans oublier bled ou patelin, autant de vocables utilisés au fil des siècles, au regard de sa vocation initiale (agriculture, lieux de culte, châteaux, défense, commerce, industrie,...), pour désigner la concentration de bâti sur un périmètre donné et la naissance d'une communauté de vie. Sur le plan administratif, le bourg n'a pas d'existence et la ville, quelle que soit sa taille, est, depuis la Révolution française, une commune dès lors qu'elle est dotée d'un exécutif. Elle est parfois qualifiée de petite, moyenne, périphérique, rurale ou urbaine, voire métropolitaine selon des critères administratifs et démographiques retenus par la statistique officielle qui distingue 26 strates, la plus petite étant celle de moins de 50 habitants et habitantes (875 communes tout de même !) et la plus grande celle de plus de 300 000 habitants et habitantes (seulement 6). Elle peut être caractérisée par son environnement (ruralité, littoral, montagne ...), son activité principale (touristique, industrielle, portuaire ...) ou son aire d'influence (elle-même pôle d'attraction ou appartenant à l'aire d'influence d'une autre commune ou isolée). Pour chaque commune, on distingue le centre qui l'a structurée et les autres quartiers qui, au fil du temps, se sont construits autour, devenant ainsi ses faux bourgs puis ses faubourgs et/ou banlieues.

Il a été convenu de faire porter l'essentiel de l'avis et de ses préconisations sur les communes de moins de 20 000 habitants et habitantes, qui représentent toutefois 98,7 % de l'ensemble des communes et 60,8 % de la population de l'hexagone. L'attachement au local et à une communauté d'intérêts liée à la vie collective y est fort.

## 1. Représentations du centre et lien centre/périphérie

### 1.1. Des représentations multiples

Le centre d'une ville ou d'un bourg renvoie à des représentations souvent très imagées : noyau autour duquel s'organise et s'épanouit la vie de la cité (administrations, habitats, emplois), poumon donnant son souffle à l'activité (accessibilité, marché, commerces, services) - lieu de vie essentiel où se croisent les populations dans une organisation spatiale offrant moult possibilités de socialisation (écoles, vie associative, sportive et culturelle) – espace social (terrasses, cafés, etc.), âme d'une ville ou d'un bourg avec son patrimoine<sup>2</sup>, son histoire, sa gastronomie, son ambiance, ses paysages, son identité singulière qui donne à ses résidents et

résidentes un sentiment d'appartenance, d'attachement voire d'ancrage à un terroir et au voyageur ou à la voyageuse de passage une envie de s'y attarder et/ou d'y revenir.

Dans une étude<sup>3</sup> sur le sujet, fin 2020, l'Observatoire des territoires, s'appuyant sur différents auteurs, précise que la « centralité » est un concept clé de la géographie et de l'aménagement du territoire. « *C'est la propriété de ce qui est au centre, ou de ce qui est un centre* » (Brunet, Ferras et Théry, 1993) « *Être au centre* », c'est être situé au milieu d'une surface, d'une étendue. Mais ce qui importe ici, ce n'est pas nécessairement d'être un centre géométrique mais plutôt d'être dans une position qui offre une bonne accessibilité spatiale aux points environnants (bonne desserte de transport et faibles coûts). Par extension, « *être un centre* » indique que la centralité concentre des « *acteurs, [des] fonctions et [des] objets de société* » (Lévy et Lussault, 2003). La centralité est « *la propriété conférée à une ville d'offrir des biens et des services à une population extérieure, complémentaire de la ville* » (Pumain, Paquot et Kleinschmager, 2006).

## 1.2. Un centre qui ne doit pas être conçu séparément de son environnement

Pour comprendre en quoi le centre fait l'objet d'une telle attention, c'est à la ville dans son ensemble qu'il faut s'intéresser, à la manière dont elle s'est spatialement organisée et étendue afin de répondre aux attentes et besoins de ses résidents et résidentes en matière de logements, d'emplois, d'équipements et de services (commerces par exemple). Cette évolution sur le long terme est souvent le fruit d'opportunités diverses qui ne relèvent pas toutes de la volonté du seul exécutif communal comme nous le verrons plus loin. C'est l'extension urbaine qui permet d'en localiser le centre. L'extension résidentielle, conséquence ou résultat de celle des zones d'activités industrielles, économiques et commerciales ainsi que du coût du foncier, a éloigné de plus en plus la périphérie de son centre, et notamment de son centre historique, invitant ainsi dans le débat la question de l'accessibilité et des mobilités. Ce phénomène a aussi engendré d'autres questionnements voire des tensions au regard des flux migratoires (internes versus gentrification et/ou paupérisation, externes versus les anciens résidents et résidentes par rapport aux nouveaux) et de la sociologie de ces nouveaux quartiers. Les notions de ville dortoir, de relégation urbaine ou de ville inclusive ont fait l'objet de nombreuses analyses et controverses que nous ne développerons pas ici, même si leurs effets sur la vitalité sont importants.

La vitalité d'une ville dans sa globalité est bien évidemment tributaire de son environnement géophysique (eau, montagnes, littoral, forêts, sous-sol, climat...), qui conditionne plus ou moins son activité continue ou saisonnière, voire son attractivité.

Une ville, enfin, quelle que soit sa localisation, est à proximité plus ou moins rapprochée d'une ou plusieurs autres avec lesquelles il lui faudra composer pour une évolution harmonieuse et non concurrentielle sur le territoire. Cette approche est constitutive d'un aménagement durable du territoire, respectueux de sa diversité et soucieux d'une égalité de traitement.

Le CESE dans le cadre de ses compétences a, au long de ses mandats successifs, exploré les dynamiques territoriales et recherché des éléments de réponse aux questions récurrentes et diverses d'un aménagement durable des

territoires. Les avis et contributions produits sur la mobilité, le logement, la ruralité, les territoires de montagne ou du littoral, les parcs naturels régionaux, l'artificialisation des sols, les métropoles, les services publics, la désertification médicale, l'énergie, l'alimentation, voire le tourisme... ont ainsi contribué à approfondir l'analyse de la société civile sur ces préoccupations qui traversent nos débats de société.

Les clés de compréhension d'une ville et de son centre, de sa vitalité et de son rayonnement ou de son parfois long et douloureux déclin, sont à l'évidence multiples et enchevêtrées. En privilégier une, reviendrait à nier la complexité du sujet et risquerait de le traiter de façon trop binaire. Le présent avis, partant d'un constat posé par la puissance publique que de nombreuses villes et aires de desserte de moins de 20 000 habitants et habitantes continuent à perdre de leur attractivité, s'attache à repenser la méthode à même de redonner des signaux positifs de revitalisation.

## 2. La notion de bassin de vie et l'accès aux services

### 2.1. La notion de bassin de vie

Disposer d'une gamme d'équipements diversifiés, de commerces et de services publics ou privés à proximité relative de son domicile constitue un élément essentiel de l'attractivité d'un territoire. Leur présence conditionne en effet largement la qualité de vie de sa population et figure parmi les facteurs qui peuvent contribuer à y retenir les personnes qui y résident et à y attirer de nouveaux ménages.

La notion de bassin de vie vise à appréhender cette réalité. **Un bassin de vie est, d'après l'INSEE, le plus petit territoire au sein duquel la population qui y réside a accès aux services les plus courants.** Pour délimiter son périmètre, on définit d'abord un pôle de services, commune ou unité urbaine disposant d'au moins 16 équipements parmi 31 qualifiés "d'intermédiaires" (notamment supermarché, police ou gendarmerie, collège, librairie, laboratoire d'analyses médicales, ambulance). Puis on délimite ses zones d'influence en regroupant les communes les plus proches, la proximité étant mesurée en temps de trajet en voiture à heure creuse. Ainsi, pour chaque commune et pour chaque équipement non présent sur la commune, on détermine la commune la plus proche qui propose cet équipement, en prenant en compte les équipements de proximité et les équipements intermédiaires.

Sont par ailleurs, de manière générale, présents dans chaque bassin de vie les équipements de la gamme de proximité, qui comprend 29 types d'équipements d'usage courant (poste, banque, boulangerie, boucherie, épicerie-supérette, école ou regroupement intercommunal, médecin généraliste, pharmacie...).

### 2.2. Un accès aux services qui reflète la densité de population des communes

Le CESE rappelle dans nombre de ses travaux récents l'importance de l'accessibilité des services publics et au public pour la population. L'avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?* note ainsi l'exigence de proximité des services publics<sup>4</sup>, tandis que l'avis *Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique*<sup>5</sup> souligne que les conditions d'accès de la population aux services de proximité sont un enjeu des politiques d'aménagement des territoires.

Selon le zonage en bassins de vie de 2012, l'INSEE distingue **1666 bassins de vie qui structurent le territoire français**, dont 1644 dans l'hexagone et 22 dans les DOM. **Les trois quarts de ces bassins de vie, ruraux** au sens de la classification européenne<sup>6</sup>, représentent plus des deux tiers des communes françaises, 78 % du territoire et 31 % de la population. La France étant le pays de l'Union européenne dont la superficie est la plus vaste, avec une densité moindre que la moyenne de l'Union, elle comprend logiquement une partie importante de bassins de vie ruraux. *"Ces bassins de vie ruraux sont naturellement plus étendus et moins densément peuplés que les bassins de vie urbains. Les équipements y sont moins variés"* mais ils comprennent dans leur quasi-totalité tous les types d'équipement de proximité et, par définition, au moins la moitié des équipements de la gamme intermédiaire. L'étude de l'INSEE relève que, en moyenne, la population a davantage augmenté entre 1999 et 2009 dans ces bassins de vie ruraux que dans ceux urbains<sup>7</sup>.

Une étude de l'INSEE et du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET devenu depuis ANCT) traite du **temps de trajet** pour accéder aux principaux services de la vie courante. Le "panier de la vie courante", dont le temps d'accès (en voiture) fait l'objet de l'étude, regroupe 22 équipements ou services, dont une grande partie de la gamme de proximité, comprend des commerces (boulangerie, supermarché...), des établissements scolaires (écoles, collèges, lycées) ainsi que des services pour la petite enfance, pour les personnes âgées, de soins de première nécessité... L'étude montre que si, *"en France métropolitaine, la moitié de la population, vivant dans 3 000 communes, accède à chacun des équipements du "panier de la vie courante" en moins de 4 minutes, les 5 % de la population les plus éloignés, résidant dans 13 000 communes, parcourent un trajet d'au moins 9 minutes"*. L'étude distingue quatre catégories de communes, des plus denses aux moins denses (communes "densément peuplées", "de densité intermédiaire", "peu denses" et "très peu denses") et **souligne la corrélation entre temps d'accès aux services et densité de la population des communes**. Les paramètres géomorphologiques interviennent pour des territoires de montagne, notamment dans les Pyrénées, le sud des Alpes, les Cévennes ou la Corse, en augmentant le temps de trajet. **Ces disparités entre territoires s'accroissent lorsque l'on monte dans la gamme des services**<sup>8</sup>.

Pour le CESE, ces constats posent question au regard du principe d'accès équitable aux services publics et au public pour toutes et tous en fonction de leurs besoins. Il relève par ailleurs que leur accessibilité est aussi fonction de paramètres tels que l'information sur leur existence, la qualité de la desserte en transports, les horaires d'ouverture et le coût, entre autres.

### 2.3. L'étude de l'Observatoire des territoires

L'étude de 2020 de l'Observatoire des territoires<sup>9</sup> visant à alimenter le programme Petites villes de demain lancé le 1er octobre 2019, en croisant des données de 2016 (population municipale – emplois et taux d'emploi – niveau d'équipement)<sup>10</sup>, considère qu'il ne faut pas limiter la notion de centralité à la taille de la population ou au nombre d'emplois. Elle tente d'offrir une lecture originale de la vitalité des communes de l'hexagone en les classant en 4 niveaux, selon la concentration des commerces, des services (publics et privés) et des équipements qu'offre leur centre.

Il ressort de cette étude que **24 067 communes où résident 13 % de la population, dont 1414 communes très peu peuplées ne disposant d'aucun équipement**, sont considérées comme des non centres parce que ne disposant pas d'une offre suffisante pour couvrir les besoins quotidiens des habitants et habitantes vivant dans ou à proximité de ces communes.

Sur les 10 774 communes identifiées comme des centres d'équipements et de services, représentant 31 % des communes et concentrant 87 % de la population, l'étude propose quatre niveaux hiérarchisés de centres définis par la coprésence, simultanée ou fortement probable d'équipements (7010 centres locaux d'équipements et de services, 2880 centres intermédiaires, 742 centres structurants, 142 centres majeurs).

Ce panier de services propre à chaque niveau n'est pas exclusif d'autres équipements complémentaires. Les offres de ces centres sont hiérarchiquement englobantes : une commune du niveau "structurant" possède le panier d'équipements et de services propre à son niveau de centralité mais offre aussi ceux des communes classées comme centre "intermédiaire" et centre "local". Cela permet une lecture continue de l'offre d'équipements et de services à la population sur le territoire en précisant la durée de trajet (minimale, maximale et moyenne) pour y accéder.

L'étude permet aussi de relativiser certaines idées toutes faites et de nuancer des considérations uniquement basées sur des données statistiques brutes. Ainsi, Foix dans l'Ariège, avec ses 9 600 habitants et habitantes, est le "centre majeur" le moins peuplé mais "rayonne" de manière plus importante que Vigneux-sur-Seine en région parisienne qui, avec ses 31 256 habitants, est trois fois plus peuplé. La Bastide-Puylaurent, en Lozère, avec ses 156 habitants et habitantes, est néanmoins répertoriée avec ses 21 équipements et 77 emplois, comme la plus petite centralité locale en raison du caractère très enclavé et rural du département.

**Ces exemples viennent conforter l'obligation d'une connaissance fine et exhaustive du territoire et d'une adaptation des solutions aux réalités locales qu'une approche modélisée n'autorise pas.**

## B - Des facteurs multiples du processus de dévitalisation

### 1. Moindre accroissement, vieillissement et évolutions de la répartition de la population

Après un siècle d'exode rural, la population française a connu depuis les années 1950 un fort accroissement démographique qui a favorisé un repeuplement de beaucoup de petites villes et de communes rurales, en particulier parmi celles situées à proximité des grandes agglomérations et des métropoles. Selon l'INSEE, entre 1982 et 2013, la France a au total gagné 10 millions d'habitants et habitantes (+ 0,5 % par an) et près de 75 % des communes en ont gagné sur cette période. **L'accroissement de la population tend toutefois à se ralentir depuis plusieurs années.**

Début 2021, la **population française** compte 67,4 Millions d'habitantes/habitants, dont 65,2 millions dans l'hexagone et 2,2 millions dans les 5 départements d'Outre-mer<sup>11</sup>. En 2020, elle a continué de s'accroître mais à un rythme qui se ralentit (+ 0,3 % par an entre 2017 et 2020, + 0,4 % par an entre 2014 et 2016, + 0,5 % par an entre 2008 et 2013)<sup>12</sup>. Le solde naturel, différence entre le nombre de naissances et de décès, s'établit à + 82 000 en 2020, après + 145 000 en 2019, qui était déjà le niveau le plus bas depuis 1945. Le solde migratoire est estimé à + 85 000 en 2020 après + 46 000 en 2019. Ainsi, l'accroissement de la population s'amointrit.

Cela s'accompagne d'un **vieillissement** dont la principale explication tient à l'arrivée progressive à l'âge de 65 ans, depuis 2010, des générations nombreuses issues du baby-boom. Y contribuent aussi la réduction du nombre des naissances (- 10 % depuis 2010) et l'augmentation en longue période de l'espérance de vie, même si celle-ci s'est réduite en 2020 en raison de la surmortalité liée à l'épidémie de coronavirus, en particulier aux âges élevés<sup>13</sup>. Depuis 2010, si la population française s'est accrue de plus de 2 millions d'habitants et habitantes, l'intégralité de cet accroissement est intervenue dans la catégorie d'âge des plus de 65 ans, qui a augmenté de plus de 3 millions de personnes. Ce vieillissement **est appelé à se poursuivre** : d'ici à 2040, la part des personnes de plus de 80 ans dans la population, de 4,9 % en 2007, doublerait et triplerait dans les ROM/DOM, en particulier aux Antilles<sup>14</sup>.

**Les évolutions de la répartition de la population doivent être appréhendées à plusieurs échelles** pour comprendre ce qui concerne celles des centres des petites villes et des bourgs. Être situé au nord ou au sud de la France, à proximité d'une métropole ou d'une ville moyenne ou dans un département "essentiellement rural" au sens de l'OCDE<sup>15</sup>, n'est en effet pas sans incidence sur la situation et les perspectives d'évolution de la population d'un centre-ville ou d'un centre bourg.

**De forts contrastes existent dans les dynamiques de population de notre pays.** La croissance démographique est forte dans un "U" qui va de Rennes à Lyon et passe notamment par Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Marseille et Lyon. Elle est forte aussi en Île-de-France (même si la population de Paris diminue) et en Corse. Elle est particulièrement soutenue à Mayotte, en Guyane et à La Réunion. A l'inverse, la population diminue notamment dans des territoires situés dans la "diagonale du vide" ainsi que dans le nord-est de la France, avec des écarts de dynamisme entre régions qui tendent à s'accroître<sup>16</sup>.

A l'échelle des agglomérations, existe un phénomène de **métropolisation**, noté par le CESE dans l'avis *Métropoles, apports et limites pour les territoires* : près de 83 % de la population française vivent ainsi dans une grande aire urbaine au sens du zonage que l'INSEE a défini en 2010<sup>17</sup>. Ces aires urbaines ont connu, d'une part, à périmètre constant, une forte augmentation de leur population depuis 1999, et, d'autre part, une extension de leur périmètre en raison de l'allongement des trajets domicile-travail : elles occupent aujourd'hui 41 % de la superficie du territoire (au lieu de 28 % dans les contours de 1999).

Jouent par ailleurs des phénomènes d'étalement urbain et de **périurbanisation** : nombre de centres-villes perdent depuis plusieurs décennies une partie de leur population au profit de leur périphérie, notamment rurale. De ce fait, si



beaucoup de communes rurales relativement proches des agglomérations regagnent des habitants et habitantes, certaines, qui en sont plus éloignées, continuent d'en perdre, en particulier dans la partie nord-est de la diagonale des faibles densités<sup>18</sup>. Et, **au sein même des petites villes et des communes rurales, beaucoup de centres-villes et de centres-bourgs perdent une partie de leur population au profit de leur périphérie**. Près des deux tiers de l'augmentation du parc de logements entre 1970 et 2013 ont ainsi été constitués de maisons individuelles<sup>19</sup>, construites notamment dans le cadre de lotissements. Cela s'explique parce que le coût du foncier est en général moins élevé dans les petites villes et dans les communes rurales que dans les grandes villes, et parce que, même dans ces communes, construire un logement neuf sur un terrain vierge coûte le plus souvent moins cher que de racheter et rénover un logement ancien. Cela tient aussi au souhait d'une grande partie des familles d'accéder à une maison individuelle avec jardin<sup>20</sup>. Comme le note Sébastien Grisot, cela favorise une forte artificialisation des sols. Ainsi, il relève que 14 000 communes ont perdu sur la période 2010-2015 des habitantes et habitants dans notre pays tout en artificialisant 27 500 hectares de leur sol pour des usages d'habitat<sup>21</sup>.

La situation des territoires est aussi contrastée quant au vieillissement de la population : celui-ci est particulièrement prononcé dans les petites villes et les territoires peu denses, qui connaissent à la fois un vieillissement de leur population résidente et des départs de jeunes, mais ces territoires ne vieilliront plus beaucoup. La population reste en revanche d'une jeunesse relative dans certains territoires franciliens, dans les Hauts-de-France et plus encore en Guyane et à Mayotte<sup>22</sup>. Une trentaine de grandes villes accueille par ailleurs, sur un autre plan, une grande partie des jeunes durant leurs études et au début de leur vie professionnelle<sup>23</sup>.

Ainsi, le fort accroissement de la population a favorisé dans les dernières décennies celui de nombre de petites villes et de communes rurales, surtout à leur périphérie, et en particulier quand elles sont situées à proximité de grands pôles urbains, mais cet accroissement se ralentit. Le vieillissement de la population dans beaucoup de petites villes et de bourgs accroît l'enjeu de la redynamisation de leur centre, afin que les habitantes et habitants des communes rurales puissent y trouver les services dont ils et elles ont besoin.

## 2. L'importance des facteurs économiques

### 2.1. Les effets du recul et des mutations de l'industrie

La présence d'activités industrielles est ancienne dans des petites villes et des territoires ruraux. Elles se sont développées dans nombre d'entre eux à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, en tirant parti de la main-d'œuvre et de la proximité des matières premières et ressources locales (d'abord surtout industrie du bois et textile, puis aussi métallurgie, énergie hydroélectrique, etc.).

Toutefois, la France a connu depuis cinq décennies **un fort recul de la place de l'industrie dans son économie**, dont témoigne la diminution de la part de l'industrie dans le PIB : celle-ci est passée de 22,2 % en 1970 à 11,4 % en 2016 (le poids des services marchands dans le PIB gagnant dans le même temps un peu plus de dix points)<sup>24</sup>. Pour autant, malgré cette réduction en pourcentage de la part de la



richesse totale produite, le volume de la production industrielle s'est accru : il a doublé entre 1986 et 2016<sup>25</sup>.

En raison de gains de productivité plus élevés que dans d'autres secteurs, de l'automatisation de certaines tâches, de délocalisations ainsi que de pertes de parts de marché à l'international, ces évolutions ont eu une traduction très forte en termes d'emploi : entre 1970 et 2016, **l'industrie manufacturière a perdu plus de 2 millions d'emplois, soit la moitié de ses effectifs**. Une partie (de l'ordre du quart) de ces pertes d'emplois industriels s'expliquerait néanmoins par l'externalisation vers le secteur des services de fonctions auparavant internalisées par les entreprises industrielles (nettoyage, restauration, comptabilité, services généraux)<sup>26</sup>.

**Les incidences de ces mutations ont été très importantes pour les territoires concernés**, notamment à l'échelle régionale, dans le nord et l'est de la France (Hauts de France, Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté) mais aussi dans une partie de la Normandie, d'autant que les territoires où de nouvelles activités industrielles se sont développées ne sont pas nécessairement ceux où les secteurs fragilisés étaient implantés. **Elles ont été considérables, à plus petite échelle, dans beaucoup de petites villes et de bourgs ruraux.**

Certes, la présence d'activités industrielles, notamment dans l'agroalimentaire, reste importante entre autres dans le nord et l'ouest de la France ainsi que dans des départements "essentiellement ruraux" au sens de l'OCDE tels que le Jura, la Vendée, la Mayenne, les Vosges ou la Haute-Loire, et, à une autre échelle, *"les emplois d'ouvriers sont fortement représentés dans les "petites aires et les communes isolées qui, dans la nomenclature des zones d'emploi de l'INSEE, correspondent peu ou prou à la notion d'espaces ruraux"*. Mais, comme le relevait l'avis du CESE *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?*, nombre de sites industriels implantés dans des petites villes ou des espaces ruraux ont fermé ou ont été gravement touchés, même si des entreprises industrielles se portent bien dans certains de ces territoires<sup>27</sup>.

Enfin, les activités artisanales restent relativement bien réparties, en corrélation forte avec la population, comme le note une étude de l'Institut supérieur des Métiers, et couvrent presque l'ensemble du territoire, à l'exception de très petites communes<sup>28</sup>.

## 2.2. Des effets aggravés en cas de fermetures importantes d'entreprises ou de services publics

Contrairement à la plupart des métropoles ou des grandes villes, à l'économie en général relativement diversifiée, notamment parce qu'elles assurent une multiplicité de fonctions et de services économiques et sociaux relevant des sphères publiques et privées, les villes de moins de 20 000 habitantes et habitants et *a fortiori* les bourgs ruraux ne présentent pas la même taille critique et offrent une moindre diversité d'activités et d'emplois.

Ces territoires peuvent se retrouver très fragilisés lorsque l'un des principaux employeurs locaux connaît des difficultés. Comme le relève l'avis *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux*, *"le caractère parfois mono-industriel de certains bassins d'emplois peut s'avérer dramatique en cas de fermeture d'usine"*.

Ce type de problème, lié à une dépendance trop forte à une activité économique prédominante, peut concerner aussi des activités de services privés ou publics. Ainsi, des difficultés du même type peuvent être provoquées par le départ d'un ou plusieurs services publics, la fermeture d'une perception et/ou d'une implantation judiciaire, par exemple. Certaines villes dites "de garnison" ont ainsi été fortement affectées par le départ de "leur" garnison militaire et des effectifs importants qu'elles représentaient, auquel s'est ajouté le départ des familles.

En effet, ces difficultés font souvent "tâches d'huile". Aux pertes d'activités et d'emplois liées de manière directe à la fermeture de l'entreprise ou du service public concerné s'ajoutent, de manière indirecte, à plus ou moins long terme, les effets induits sur l'économie locale : incidences sur l'immobilier, sur la fréquentation des commerces et de l'artisanat de proximité, des services, voire départ d'autres activités en raison de la perte de dynamique et d'une moindre attractivité locale.

### 3. Incidences des extensions des Zones d'activités commerciales

A partir des années 1960, un ensemble de facteurs a favorisé une périurbanisation du commerce et a contribué à sa fragilisation dans beaucoup de centres-villes et de centres-bourgs. Outre la périurbanisation de l'habitat déjà évoquée, ont influé des évolutions dans la localisation des emplois : à la réduction du nombre des emplois industriels dans beaucoup de petites villes s'est ajoutée la concentration d'une partie des emplois dits "métropolitains" dans les centres des métropoles. Des entreprises de services et des professions libérales ont par ailleurs décentré leur implantation pour s'installer à la périphérie des villes ou sur les "ronds-points", à la recherche d'un foncier moins cher et leur permettant la construction de bâtiments neufs, plus facilement accessibles aux personnes à mobilité réduite, pour répondre aux nouvelles normes d'accessibilité. Or, la clientèle des commerces de centre-ville est pour partie constituée des personnes qui y travaillent.

Sur le plan du commerce lui-même, l'augmentation des contraintes d'exploitation commerciale en centre-ville (problèmes d'accès, de livraison, de surface), l'accroissement des formats de magasins et les coûts du foncier et de l'immobilier, plus élevés au centre des villes, ont fragilisé les commerces de centre-ville et de centre-bourg et freiné les implantations en leur sein au profit de leur périphérie. Comme le note l'avis *Mission commerce saisine gouvernementale*<sup>29</sup>, ces évolutions se sont accompagnées de l'essor de grands centres commerciaux : des "lotissements commerciaux de périphérie", dans des secteurs tels que l'équipement de la maison, le sport, la jardinerie ou les magasins d'ameublement, par exemple, et, dans les territoires ruraux, des supermarchés, auxquels se sont ensuite ajoutées de petites galeries marchandes. Le nombre des centres commerciaux de périphérie a ainsi été multiplié par 1,5 entre 2001 et 2018, celui des points de ventes recensés en leur sein étant multiplié par 2<sup>30</sup>.

Ces commerces, aisément accessibles en voiture, drainent une partie importante de la clientèle. **Il en résulte une place croissante du commerce de périphérie, ainsi qu'une fragilisation d'une partie des commerces de centres-villes.** Les parts de marché des commerces de centres-villes et de périphéries en sont un indicateur : selon PROCOS, " *le commerce de périphérie représente 70 % du chiffre*

d'affaires du commerce de détail en France et les centres-villes 15 %. Les 15 % restants sont du commerce périurbain, dans les quartiers. Cela représente une multiplication par trois du commerce de périphérie pendant la période 2006-2018".

Cela a favorisé une forte **augmentation du taux de vacance commerciale, en particulier dans les centres des villes et des bourgs**, mais pas seulement, la vacance augmentant aussi dans beaucoup de centres commerciaux de périphérie. Ce phénomène joue différemment selon le type d'espaces et le type de commerces. Emmanuel Le Roch, délégué général de PROCOS, le résume d'une formule : "**dans les rues des villes et des bourgs, pour schématiser, le taux de vacance est d'autant plus important que la ville est petite**. Dans les galeries marchandes, la vacance existe surtout dans les villes moyennes ( ). En ce qui concerne les parcs d'activités commerciaux, la vacance décroît avec la taille de la zone de chalandise"<sup>31</sup>.

S'y ajoute depuis une vingtaine d'années le **développement de l'e-commerce**, dont le chiffre d'affaires atteint 10 % du commerce de détail en 2019 selon la FEVAD, avec des parts de marchés très diverses selon les secteurs : plus de 25 % dans le commerce de la high-tech, mais nettement moins, de l'ordre de 5 % avant la crise sanitaire, dans le commerce de détail alimentaire. Son essor a été accéléré récemment par la crise sanitaire et par les confinements, qui ont incité une nouvelle clientèle à y recourir et lui ont fait gagner plusieurs points de parts de marchés. Il est le fait, à la fois, d'acteurs spécialisés tels qu'Amazon ou Cdiscount, des acteurs de la grande distribution, qui le développent, notamment *via* le drive, en parallèle à la vente en magasin, mais aussi de petits commerces, qui y voient l'occasion de se développer. Le CESE, dans l'avis *Mission commerce saisine gouvernementale* déjà cité, souligne l'enjeu de la généralisation de l'approche omnicanale du commerce de proximité, associant vente en boutique physique, *click&collect* et vente en ligne, qui est une condition essentielle de son maintien et une opportunité pour son développement.

Ainsi, comme l'ont souligné dès 2016 plusieurs publications et études<sup>32</sup>, les extensions des zones commerciales en périphérie ont favorisé une fragilisation des commerces dans beaucoup de centres-villes et la montée de la vacance commerciale en leur sein, notamment dans les villes moyennes, petites et les bourgs.

## 4. Des effets liés aux politiques de transport

Les politiques de transport, notamment dans les domaines routier et ferroviaire, ont, sous certains de leurs aspects, contribué à favoriser une dévitalisation des centres de certaines petites villes et de bourgs.

Le développement des infrastructures routières et de l'automobile a joué un rôle important dans la périurbanisation d'une partie de la population et l'étalement urbain. En 2018, le réseau routier français comprend 1 100 000 kilomètres de voies (nationales, départementales et communales) qui assurent la desserte de l'ensemble des territoires de l'hexagone. Entre 1998 et 2018, la longueur des routes a augmenté de 12 % en 20 ans, renforçant encore sa densité, même si près d'un tiers de ce réseau présenterait aujourd'hui un mauvais état de surface. D'un côté, ce développement du réseau autoroutier et routier a facilité, à partir des années 1970, le repeuplement de beaucoup de petites villes et de bourgs situés à proximité des grandes villes, en permettant à une partie des personnes qui y travaillaient d'aller

résider de plus en plus loin de leur lieu de travail sans trop allonger leur temps de trajet. Mais, d'un autre côté, la route et la diffusion de la voiture individuelle ont aussi permis à une partie des ménages de quitter les centres des petites villes et des bourgs et de s'en éloigner pour aller résider dans des lotissements et des maisons situés à leur périphérie, contribuant ainsi à fragiliser ces centres. Certes, dans les territoires ruraux peu denses, une desserte efficace par les transports collectifs est difficile à construire mais, dans beaucoup d'espaces périurbains, les choix politiques sont souvent allés vers la simplicité du « tout véhicule individuel » au nom de la dissémination des flux plutôt que vers des transports en commun suffisamment cadencés. Ces évolutions se sont opérées au prix d'une pollution et d'émissions de gaz à effet de serre considérables, le secteur des transports étant l'un des premiers émetteurs de pollutions et le principal responsable d'émission de CO<sub>2</sub> en France, ainsi que d'un stress accru pour les personnes dont les temps de transport ont augmenté.

L'évolution des infrastructures ferroviaires, de manière différente, a aussi participé à fragiliser les centres d'un certain nombre de petites villes. La longueur totale des lignes ferroviaires exploitées s'établit à 27 594 km en 2018. Elle a diminué au total de 13,1 % entre 1998 et 2018, malgré la mise en service de 870 km de lignes à grande vitesse<sup>33</sup>. Cette politique ferroviaire, poursuivie de longue date, a tendu à renforcer les dessertes à grande vitesse entre les principales agglomérations et ainsi à les rapprocher. Elle a aussi contribué à favoriser un repeuplement de villes relativement petites où le TGV s'arrête et qui se trouvent ainsi reliées à grande vitesse à de grandes villes ou à des métropoles. Mais elle s'est accompagnée d'une mise à l'arrêt progressive de petites lignes ferroviaires et de la fermeture de gares, ce qui a contribué à fragiliser d'autres petites villes, dont la desserte n'était plus assurée ou avec un cadencement moindre. Une partie seulement de ces dessertes a été remplacée par un service d'autocars avec systématiquement une baisse corrélative du flux des personnes transportées et un report partiel sur la voiture individuelle. Le CESE rappelait dans l'avis *Projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT)* que *"pour avoir des effets positifs sur le développement des territoires qui l'entourent, un grand projet d'infrastructures a besoin d'être maillé et inscrit dans une logique de rabattement intermodal (voiture ou autocar, puis TER, puis TGV, acheminement final par les transports en commun, etc.). Par ailleurs, si le choix de la grande vitesse tend souvent à être privilégié, il ne correspond pas nécessairement aux besoins de certains territoires pour lesquels des transports cadencés et réguliers sur des voies déjà existantes seraient une solution moins onéreuse et plus adaptée. Gagner une demi-heure sur un trajet en TGV serait en outre de peu d'utilité à beaucoup de ses usagers si ceux-ci doivent ensuite emprunter des TER ou des voitures roulant à vitesse réduite du fait de voies dégradées"*<sup>34</sup>. Le réseau ferroviaire connaît de fait un fort vieillissement, comme le note l'avis *Avant-projet de loi d'orientation des mobilités*, avec *"5 500 km de voies sur lesquelles la circulation des trains s'opère au ralenti"*<sup>35</sup>.

## 5. L'impact des lois successives de décentralisation

Diverses lois récentes de réforme territoriale, avec notamment la mise en place des grandes régions<sup>36</sup> et des métropoles<sup>37</sup>, ont visé à rattacher dans certains cas des territoires moins favorisés ou en difficulté à des pôles ou à des territoires plus vastes

et plus dynamiques sur le plan économique, pour que ces derniers puissent jouer un rôle de locomotive et tirer vers le haut ceux en situation moins favorable.

Mais, comme le rappelle l'avis *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?*, **ce rééquilibrage ne va pas de soi** : "seuls le suivi statistique des anciens périmètres territoriaux ainsi qu'une évaluation permettront de vérifier que les territoires en situation favorable et notamment les métropoles, ne "siphonnent" pas dans les faits, quant à l'emploi public ou à l'activité, les territoires moins favorisés qu'ils englobent désormais"<sup>38</sup>.

Un rapport de la Cour des comptes apporte de premiers éléments sur cet aspect. Il note, quant aux fusions de régions, que "hormis la Région Nouvelle-Aquitaine, qui a regroupé la majorité des membres de l'équipe de direction générale dans l'ancienne capitale aquitaine, les régions fusionnées ont affiché très tôt leur souhait de préserver leur équilibre territorial. Cette volonté s'est traduite par le maintien des sites situés dans les anciens chefs-lieux de région. (Par ailleurs), dans leur ensemble, les régions fusionnées ont exclu d'imposer des mobilités professionnelles massives à leur agents. Cela a conduit à privilégier le maintien des structures antérieures [...], avec néanmoins le plus souvent des amorces de spécialisation par sites (Nouvelle-Aquitaine, Occitanie). (En Bourgogne-Franche-Comté), les directions générales ont été réparties entre les deux villes centres (Dijon et Besançon), mais chacun de leurs services a été affecté à un site unique. [...] Enfin, certaines régions (comme la Normandie) ont fait le choix d'imposer ou d'encourager les mobilités professionnelles, en contrepartie de l'absence de mobilités géographique ". La Cour conclut que "la mise en place des "nouvelles régions" s'est ainsi passée sans heurts mais n'a pas apporté, jusqu'à présent, de gains d'efficience, et, à l'inverse, a occasionné dans un premier temps des surcoûts importants, notamment en matière de rémunération des personnels et d'indemnités des élus"<sup>39</sup>. Une étude récente de la DGCL paraît pour sa part montrer que ces fusions n'ont pas entraîné de surcoût. Cela s'est par ailleurs inscrit dans un contexte de recherche d'économie sur les moyens et le fonctionnement des services publics. Il semble donc à ce stade que cette réforme n'ait apporté ni les économies attendues mises en avant par les pouvoirs publics lors du vote de la loi, ni dans la plupart des cas les inconvénients redoutés quant au risque de "siphonnage".

La fin de la clause de compétence générale du département<sup>40</sup> s'est semble-t-il traduite par une moindre intervention de celui-ci dans le soutien de proximité qu'il apportait notamment aux petites communes et aux petites intercommunalités, par exemple en matière de développement économique et de maintien des commerces locaux. Si cette évolution est conforme à la loi, elle peut s'avérer préjudiciable pour certaines intercommunalités, d'autant que, à l'image de la Nouvelle Aquitaine, les nouvelles grandes régions issues de fusions de régions apparaissent parfois lointaines aux populations de certains territoires périphériques. Le président du Conseil départemental du Cher rappelle que, si les départements ont perdu la compétence économique depuis la loi NOTRé, ils s'investissent pour conforter l'attractivité globale des pôles de centralité : ainsi, avant même le programme Action cœur de ville, le département du Cher a dressé un diagnostic de la situation de ses pôles de centralité et de ses pôles d'équilibre, et s'efforce dans le cadre de ses compétences de remédier aux éventuels manques constatés, par exemple pour soutenir le maintien du dernier commerce, d'une école ou d'une crèche<sup>41</sup>.

Comment concilier par ailleurs la métropolisation et la périurbanisation et, "en même temps", la revitalisation des centres des petites villes et des bourgs en déclin ? Le CESE rappelle sur ce point sa préconisation visant à créer les conditions d'une meilleure coopération entre les métropoles et leurs territoires en proximité d'interactions (villes moyennes et petites, espaces ruraux) par la conclusion de contrats de réciprocité, en inscrivant cet impératif dans la loi.

De même, à un échelon inférieur, la loi NOTRÉ, qui relève le seuil démographique de constitution des EPCI à fiscalité propre à au moins 15 000 habitantes et habitants, vise à atteindre une "taille critique" jugée suffisante des intercommunalités et a effectivement favorisé la création d'intercommunalités plus grandes<sup>42</sup>. Elle a abouti, en partie en raison de la manière dont elle a été opérée, avec un rôle important accordé au préfet ou à la préfète, au remplacement dans nombre de cas d'intercommunalités de pair à pair (entre communes rurales relativement petites) par des intercommunalités plus vastes, regroupant notamment une ville-centre relativement grande, qui joue le rôle de "pôle", et des villes plus petites et des communes rurales, avec des rattachements de petites communes rurales à ce nouveau pôle urbain. Cela a souvent permis d'étendre la gamme des services présents dans le pôle, mais parfois au prix d'une centralisation accrue de cette offre de services et de distances parcourues plus étendues pour la population des communes "périphériques". Cela a aussi favorisé l'arrivée dans ces petites communes de populations en difficultés, attirées par le faible coût du foncier et de l'immobilier, alors que les communes considérées ne disposent le plus souvent pas des services sociaux permettant un accompagnement dans de bonnes conditions de ces ménages fragiles.

Le nombre des cantons a par ailleurs été réduit environ de moitié par la loi du 17 mai 2013, qui modifie leur régime et effectue un redécoupage cantonal, avec pour effet de fragiliser, dans un certain nombre de cas, l'une des communes siège des anciens cantons fusionnés, en y réduisant la présence de services publics.

Enfin, les réformes territoriales récentes se sont traduites par la fusion d'un certain nombre de communes et, de ce fait, par la création de communes nouvelles<sup>43</sup> polycentriques. Cela plaide pour le CESE pour un partage des équipements entre les différents pôles de la nouvelle commune, assorti d'une politique favorisant l'accessibilité de l'ensemble de la population aux services ainsi mis en commun.

Depuis le début des années 2010, la mise en place des différentes politiques de diminution des dépenses publiques a réduit les ressources financières des collectivités locales, que ce soit par la remise en cause de leurs recettes fiscales ou par la diminution de leurs dotations. Ces contraintes budgétaires n'ont souvent pas permis l'investissement public local nécessaire pour répondre aux besoins des populations et aux projets de développement.

## 6. Des choix d'organisation des services publics et de leur rôle

La présence de services publics participe à l'attractivité économique et sociale d'un territoire et elle contribue à rendre la vie meilleure à sa population et à répondre à ses besoins. Une enquête de l'IFOP, réalisée en octobre 2018, a permis d'identifier quels étaient les freins principaux à l'installation de nouveaux habitantes et habitants dans le monde rural. Parmi eux, les quatre items les plus fréquemment cités sont : un

manque de services publics (70 %), une offre d'emplois insuffisante (62 %), une offre de transports insuffisante (54 %) et un manque de commerces (43 %). Il est intéressant de noter que ces freins sont interdépendants comme l'a souligné en 2015 l'avis du CESE *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux*<sup>44</sup>. En effet, la présence et la qualité des services publics ont une influence dans le choix notamment d'implantation des entreprises.

En juillet 2020, l'avis du CESE *Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique*<sup>45</sup> notait que la présence territoriale et l'organisation des services publics avaient connu de profondes modifications depuis quarante ans sous l'effet notamment des facteurs suivants : institutionnel et politique avec les mouvements de décentralisation et de déconcentration, économique et budgétaire (RGPP, MAP, ouverture à la concurrence, Action Publique 2022) et technologique (informatique, numérique). Certains territoires ont subi des effets cumulés des différentes réformes précitées en termes d'implantation des services de l'Etat en voyant disparaître de manière rapprochée plusieurs services, écoles, perceptions, casernes par exemple. Ces fermetures ont augmenté les inégalités territoriales et le sentiment d'abandon pour la population de ces villes. Depuis 2019, un comité interministériel régional de transformation des services publics, réuni autour de la préfète ou du préfet de région, a compétence pour approuver notamment les projets de réorganisation des services de l'Etat et pour veiller à la concertation avec les élus/élus.

Face à ce recul de la présence des services publics, de nouveaux modes d'organisation, de fonctionnement et de répartition de ces services, dont les résultats restent perfectibles, ont été mis en place avec la création des MSAP, dans un premier temps, puis des France Services. Ces structures ont vocation à offrir aux populations, dans un lieu unique, un service d'accompagnement dans la réalisation des démarches administratives de neuf opérateurs partenaires<sup>46</sup>. Elles sont fréquemment adossées à d'autres services (offices de tourisme, médiathèques, espaces de *co-working*...), ce qui peut contribuer à créer de nouvelles formes de centralité. Elles sont implantées notamment dans les territoires ruraux. Il faudra veiller à ce que cela n'aboutisse pas à la fermeture de certains services publics de proximité dans d'autres communes.

A titre d'exemple, peut-être également citée la démarche de la DGFIP visant à rééquilibrer la présence de ses services en implantant certains d'entre eux, y compris des services centraux, dans des petites ou moyennes villes candidates, au nombre de 66<sup>47</sup>, de manière à relocaliser des emplois situés dans les métropoles les plus peuplées. Cette "démétropolisation" devrait certainement permettre à ces villes de retrouver un nouveau souffle en répondant également aux aspirations de certains agents et agentes, qui ont pu s'amplifier pendant la crise sanitaire actuelle, de trouver de meilleures conditions de vie hors des grandes villes.

Cela s'est accompagné dans les territoires peu denses de la mise en place de services publics itinérants, qui à la fois illustrent et atténuent l'accès très difficile de la population de certaines communes à un minimum de services publics.



En matière de santé, comme l'a pointé le CESE en décembre 2017 dans l'avis "Les déserts médicaux"<sup>48</sup>, "les déserts médicaux touchent certaines zones rurales [...] ainsi que des centres-villes" et concernaient 8 % de la population en 2017 selon la DREES. Pour répondre à cette désertification médicale et à la fermeture des hôpitaux, des services d'urgences et des maternités, des Maisons de santé ont été créées reposant sur le principe suivant : permettre une pratique coordonnée, souple, facilitant les échanges professionnels tout en mutualisant les frais de fonctionnement. Les Maisons de Santé regroupent *a minima* deux emplois de médecin et un emploi paramédical. En juillet 2020, 1 617 de ces Maisons étaient en fonctionnement et 451 Maisons en projet étaient recensées. Selon une étude de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), les départements, au sens géographique du terme, peinent à faire venir ou revenir des praticiens ou praticiennes.

La difficulté à attirer des professionnels et professionnelles de santé dans certains territoires se traduit par une concurrence accrue entre les communes les plus riches qui peuvent, pour y parvenir, accorder des avantages croissants aux médecins (gratuité des locaux, etc.), ce que des communes moins favorisées n'ont pas les moyens financiers de faire.

Par ailleurs, la question est de savoir si ces différentes initiatives et ces récentes structures (France Services et Maisons de Santé), fondées sur des principes de mutualisation et de transversalité, permettront de redynamiser harmonieusement et durablement des territoires en souffrance.

## C - Des facteurs favorables à un rééquilibrage

### 1. Prise de conscience d'un problème de "dévitalisation" et expression d'un sentiment de "décrochage"

Pour réduire l'effet d'une centralisation à la française autour de Paris, dès les années 60, une politique d'aménagement des territoires et de redéploiement des activités est mise en œuvre autour de 8 grandes villes pour en faire des Métropoles d'équilibre. Pour inscrire la France dans la mondialisation, des efforts d'aménagement et de financement particuliers ont été portés plus récemment sur les plus grandes villes où se concentrent populations, activités économiques, économie de la connaissance et emplois pour aboutir en 2019, suite à plusieurs lois et décrets, à la mise en place de 22 Métropoles.

La France avait traditionnellement un maillage très dense de circonscriptions administratives et politiques et de services publics largement répartis dans les territoires. Alors que nombre de petites villes et de territoires ruraux étaient confrontés à des difficultés d'emplois, la moindre présence de certains services publics, dans un pays très attaché à l'égalité, a pu nourrir chez beaucoup de Françaises et de Français un sentiment de délaissement et de déconnexion vis-à-vis des métropoles, créatrices de richesses et d'emplois<sup>49</sup>.

Le CESE a, dans ses travaux récents, mis l'accent sur les inégalités territoriales transversales et sectorielles. Les avis *La réduction des inégalités territoriales: quelle politique nationale d'aménagement des territoires ?* (2013), *Les zones franches*



urbaines (2014), *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux* (2015), *Egalité réelle Outre-mer* (2016), *Avant-projet de loi de modernisation des territoires de montagne* (2016), *Place des jeunes dans les territoires ruraux* (2017), *Les métropoles : apports et limites pour les territoires* (2019), *Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer* (2021), ont longuement exploré les dynamiques territoriales et cherché des éléments de réponse aux questions récurrentes d'un aménagement durable et équilibré des territoires.

Alors qu'il était difficile pour une ou un maire, il y a encore quelques années, de faire le constat que sa ville était en déprise, que des commerces se fermaient, que la vacance des logements augmentait, les élections municipales de 2014 ont vu certains candidats et candidates s'emparer du sujet du déclin de leur hyper centre.

Fin 2018, le mouvement des « gilets jaunes » s'en est fait l'écho et a libéré la parole de beaucoup d'habitants et d'habitantes des villages ruraux et des villes petites et moyennes. Ils ont exprimé leur sentiment d'un décrochage et d'un abandon des politiques publiques doublé d'une disparition de petits commerces et de services publics<sup>50</sup>.

Comme l'a indiqué en audition Pascal Berteaud, directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) : *"Les symptômes, depuis quelques années, sont de plus en plus inquiétants dans de nombreuses villes : une diminution de la population de la ville centre, une croissance tendancielle de la vacance commerciale – ce n'est pas nouveau, mais cela s'accélère –, et plus récemment, une réduction des activités tertiaires et de services qui avaient, jusqu'ici, masqué la réduction des activités commerciales. Clairement, depuis quelques années, la prise de conscience locale est remontée au niveau national. Un ensemble de programmes expérimentaux a été lancé, il y a d'abord cinq ans, dans les communes un peu pionnières. C'était le cas du programme « La revitalisation des centres-bourgs », en 2015, et du programme « Centres-villes de demain » de la Caisse des Dépôts, plutôt tourné vers les villes moyennes, en 2016... Il y a eu également « Centres-villes en mouvement », le « Club des managers de centre-ville ». On voit que les choses ont commencé à se structurer pour déboucher sur deux programmes forts lancés par l'actuel gouvernement : d'une part, le programme « Action cœur de ville » sur 122 villes moyennes, lancé en 2018, et d'autre part, très récemment, le programme « Petites villes de demain », à l'échelle d'un millier de communes de moins de 20 000 habitants. À ce stade, cela prouve tout de même qu'il y a une prise de conscience assez forte du phénomène".*

L'existence, le maintien, la création d'emplois de toute nature sont un élément essentiel pour vivre, continuer à vivre ou pour s'installer dans une petite ville ou un bourg.

## 2. Des éléments récents qui plaident pour un rééquilibrage

### 2.1. Un rejet de l'hyper-densité et une recherche d'une meilleure qualité de vie

Certains centres de grandes villes ou de Métropoles relativement denses mais bénéficiant de spacieux appartements dans des immeubles cossus (de type haussmannien par exemple) proches des commerces, des services et des emplois, sont très prisés. D'autres quartiers aux constructions plus récentes et hautes, avec

des appartements plus petits et sans balcon, peuvent être moins bien acceptés voire rejetés par les habitants et les habitantes sans pour autant être plus denses mais en ce qu'ils donnent une sensation d'étouffement par trop de béton, nourrissant un sentiment d'insécurité.

Envolée des prix immobiliers, épisodes caniculaires à répétition, pollution de l'air, hyperdensité sont autant d'inconvénients propres aux grandes villes qui poussent nombre de citadins et citadines à vouloir quitter celles-ci pour une vie plus calme, plus en lien avec la nature, et à pouvoir bénéficier de plus d'espace, d'un logement plus grand et lumineux, en lien avec la nature et, qui plus est, moins onéreux !

Le confinement des mois de mars-avril 2020 lié à la pandémie a renforcé pour beaucoup cette envie de changer de vie, de changer d'environnement.

Selon un article des Echos du 16 octobre 2020 : "*Quitter la ville pour la campagne, beaucoup en rêvent. Si plus de la moitié des Français aspirent ainsi à aller « vivre ailleurs », cette envie est bien plus marquée chez ceux qui vivent dans un cadre très urbain (72 %, et même 78 % pour les habitants de l'agglomération parisienne) que chez les habitants des communes isolées, selon une enquête menée par l'ObSoCo. Cette tendance n'est pas nouvelle et semble avoir été accentuée par la crise du coronavirus. « La Covid-19 est venue révéler une nouvelle facette des défauts de la concentration en ville », analyse Vincent Grimault, auteur de « La Renaissance des campagnes (Seuil, 2020)». Plus récemment, un article du Monde reprenant les données du baromètre des territoires relève que 63 % des moins de 35 ans, s'ils avaient le choix, choisiraient une ville moyenne.*

## 2.2. Nouveau rapport entre le lieu de vie et de travail

Cette envie de quitter la grande ville était souvent freinée par la question du travail mais le confinement a montré les possibilités offertes par le télétravail, dans des plus petites villes sous réserve de bénéficier d'un logement bien connecté, suffisamment grand pour permettre à chaque membre de la famille de s'isoler, dans un endroit calme et lumineux pour travailler.

Ce nouveau mode d'exercice pourrait permettre (si les conditions sont réunies), en réduisant les temps de transports de réduire le stress, de mieux concilier la vie de famille et le travail, de gagner du temps libre pour pratiquer des activités de loisirs, d'améliorer globalement sa qualité de vie. Le confinement a montré les possibilités offertes en la matière pour les métiers éligibles, sous réserve que la mise en œuvre du télétravail respecte les droits des salariés/salariées et ne dégrade pas les conditions d'exercice du travail. Toutefois, cette période a aussi montré le besoin de maintenir le contact humain, des liens physiques avec les collègues, les différents partenaires de la vie professionnelle pour échanger, travailler en mode collaboratif.

## 2.3. Importance croissante accordée à l'environnement

Dans l'avis *La nature en ville : comment accélérer la dynamique ?*, le CESE note que la proximité des espaces verts est devenue pour sept Européens et Européennes sur dix un critère clef au moment de choisir leur habitat. La nature est donc un élément essentiel de l'attractivité des villes, un atout pour le tourisme et l'image de la ville. La dynamique sociale produite par les espaces verts est aussi importante : espace ludique, marche, cohésion et insertion sociale... Une étude du

*Harvard medical school* de 2015 souligne que, en agissant sur l'ensemble des paramètres de notre environnement (pollutions diverses, bruit, climat social, stress, îlots de chaleur, lumières...), la nature atténue les contraintes du « vivre en ville ».

Cette aspiration à vivre dans des conditions plus saines, au grand air, plus en lien avec la nature, est plus facilement atteignable dans les petites villes ou les bourgs qui laissent percevoir, au travers de leurs tissus urbains, des échappées visuelles sur la campagne environnante, que l'on peut rejoindre facilement, souvent à moins de 15 minutes à pied du centre.

## 2.4. Attention accordée à la culture et à la convivialité

Jean Viard faisait remarquer en septembre 2020, à la fin de la période estivale, qu'il y avait toujours eu un rapport charnel des Français et des Françaises au pays, et que l'épidémie liée au nouveau coronavirus l'avait encore renforcé : *« C'est le propre des crises, cela crée de nouvelles tendances mais cela provoque aussi un renforcement net de tendances déjà fortes : la recherche du patrimoine français, de l'esprit des lieux. A l'après-guerre, il y a eu le culte du béton et de la modernité. Avoir du béton, des ronds-points, des centres hypermodernes était considéré comme un atout touristique majeur. Depuis quelques années, on recherche le joli village sans rond-point. Ce qui était jadis un défaut est devenu un atout touristique. Avec le coronavirus et, surtout, le confinement, cette recherche de « l'authentique » s'est (renforcée). (Rester) en France cet été a renforcé l'attachement au patrimoine français ».*

Les moments de convivialité traditionnels tels le marché, la foire locale, les *fest-noz* en Bretagne, la ducasse ou la kermesse dans le Nord, la descente des alpages dans les Alpes, auxquels Français et Françaises sont attachés, trouvent une nouvelle attractivité. La fermeture des lieux de culture, de rencontres et de convivialité liée à la crise sanitaire permet de prendre la mesure de leur impact sur la qualité de vie.

Les initiatives prises dans des petites villes ou villages par les habitants et habitantes eux/elles-mêmes ou le monde associatif pour assurer le maintien de ces événements ou en initier d'autres, voire protéger leurs spécificités locales, sont nombreuses (exposition locale, rallye nature, sentier pédagogique, soirée à thème, chantier restauration patrimoine...). Elles visent le plus souvent à soutenir l'attractivité et la vie locale.

## 3. Regain d'intérêt accentué par la crise sanitaire pour les communes et territoires situés « hors des grandes villes » et opportunités de « rééquilibrage »

Les territoires « hors des grandes villes » ont suscité un regain d'intérêt pour bon nombre de Français et de Françaises. Certains de celles et ceux ayant eu la possibilité de s'y « expatrier » déclarent même envisager de s'y installer. 21 % des Français/Françaises et 31 % des habitants/habitantes des grandes villes, selon une étude récente du *Think Tank* la Fabrique de la cité, songeraient à déménager dans des villes de 20 000 à 100 000 habitants et habitantes.

Une étude approfondie des liens entre cette envie et sa concrétisation est toutefois nécessaire pour dégager les conditions et critères favorisant les choix et ce qui relève d'une idée passagère suscitée ou encouragée par le recours au télétravail notamment, ou d'une inflexion durable dans les comportements. Il faudrait aussi s'assurer que les petites villes bénéficient de cet engouement.

Les arrivées de nouvelles populations peuvent être un apport pour les territoires et les communes concernés. Mais elles peuvent aussi entraîner des tensions liées aux différences d'habitudes de vie entre les nouveaux arrivants/arrivantes et les populations installées de plus longue date.

Etudier les territoires qui auront profité de cet apport de nouveaux résidents et résidentes, redessiner peut-être la cartographie d'une France traversée par un fort sentiment de déclin de ses villes petites et moyennes et principalement de leur centre.

Mais est aussi ressenti le besoin d'être connecté à une gare TGV permettant de rejoindre la capitale ou une grande métropole en moins de deux heures (Amiens, Tours...), ce qui peut aussi être une contradiction au regard d'un « retour à la nature ou à la campagne » maîtrisé...

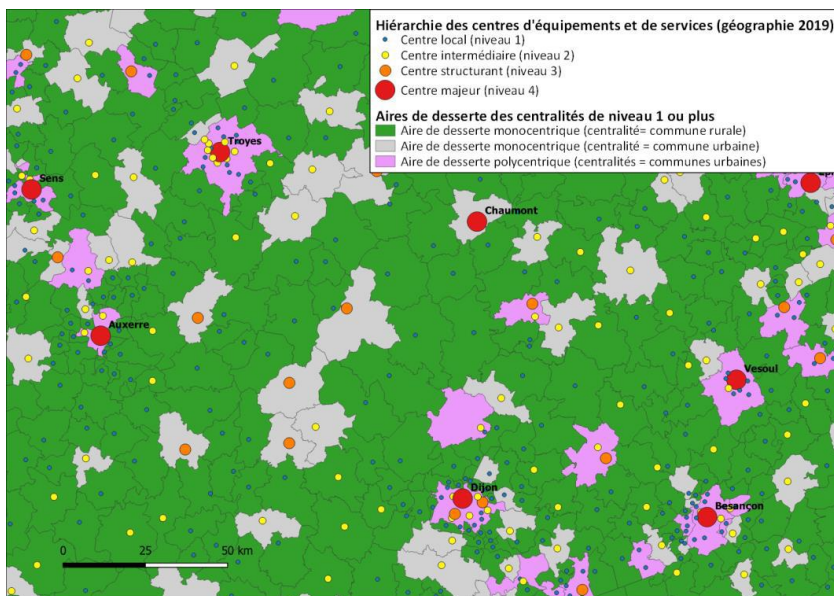
## II - DES CENTRES, DE LEUR FRAGILISATION ET DES CRITERES DE LEUR ATTRACTIVITE

### A - Des centres souvent fragilisés dans les petites villes et les bourgs

#### 1. Une fragilisation de beaucoup de centres

Selon l'étude de l'Observatoire des territoires déjà citée, le panier d'une douzaine d'équipements, qui constitue le socle minimal d'une centralité de premier niveau, est composé : d'un salon de coiffure, d'une école élémentaire, d'un café restaurant, d'un réparateur automobile et de matériel agricole, d'un plombier-couvreur-chauffagiste, d'un terrain de grands jeux, d'un menuisier-charpentier-serrurier, d'une boulangerie, d'un maçon, d'un plâtrier-peintre, d'un électricien et d'un infirmier. Ce n'est qu'au niveau intermédiaire, avec 29 équipements supplémentaires, que l'on trouvera le médecin, la pharmacie, le dentiste et le kiné, le bureau de poste et une banque, le boucher et le supermarché... En fait, plus le niveau de centralité est important, plus les offres essentielles et celles de "confort" permettant de satisfaire une "bonne qualité de vie" augmentent. Cette offre croissante et diversifiée peut nourrir chez celles et ceux qui en sont privés, en raison de l'éloignement essentiellement, agacement, frustration voire ressentiment et alimenter les analyses parfois sans nuances des inégalités sociales, d'accès aux droits, de fracturation de la société entre les "nantis", les riches (dans les grandes villes) et les pauvres dans les centres fragilisés alors que, dans les faits, les grandes métropoles et notamment Paris, accueillent à la fois des ménages riches et une forte proportion de ménages pauvres.

## Carte des aires de desserte des centres locaux et supérieurs : zoom sur Bourgogne-Franche-Comté et Grand Est



Source : Observatoire des territoires, ANCT.

### 3.1. Les indicateurs de la fragilité des centres

L'étude affirme ainsi que toutes les communes de 2 000 habitants/habitantes et plus jouent un rôle de centralité et qu'à l'échelle des départements, ceux des façades ouest et midi-méditerranéenne, ceux de l'ancienne Région Rhône-Alpes, ainsi que dans le Doubs et le Territoire-de-Belfort (proches de la Suisse), connaissent des hausses démographiques. Inversement, le déclin démographique touche fortement des centres locaux et leurs périphéries dans des territoires ruraux ou très ruraux situés à l'écart des grandes agglomérations et métropoles, notamment dans les départements de la Nièvre, de l'Indre, de la Haute-Marne, de la Creuse, de l'Allier, du Cher et de l'Orne.

Cette dynamique démographique constitue l'un des cinq critères retenus pour identifier la fragilité des centres. La croissance économique locale, en mobilisant le taux de variation annuel de la population et le taux de variation annuel de l'emploi, en constitue le second. Le troisième indicateur s'intéresse aux inégalités territoriales du niveau de vie en s'appuyant sur le revenu fiscal médian, calculé par unité de consommation. Les deux derniers indicateurs visent à mesurer la dépendance territoriale et le surcoût de l'éloignement.

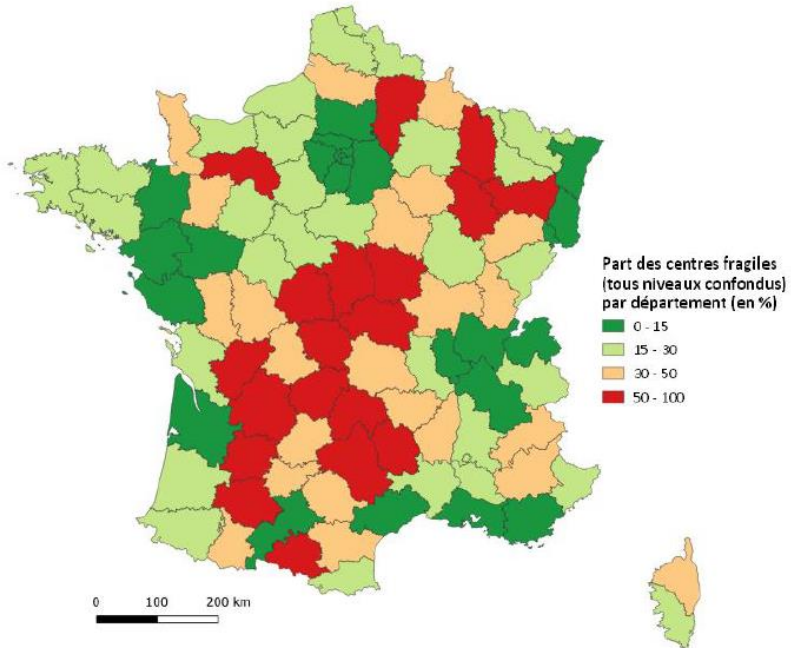
### 3.2. Fragilité au regard de ces critères d'une vingtaine de départements

La combinaison des cinq indicateurs calculés indépendamment pour chacun des quatre niveaux de centralité a permis l'identification d'une vingtaine de départements comptant davantage de centres fragiles. Par ordre décroissant il s'agit de la Haute-Marne, la Creuse, le Cantal, l'Orne, la Lozère, l'Indre, la Meuse, la Nièvre, le Gers,

les Vosges, l'Allier, l'Aveyron, l'Aisne, le Cher, l'Ariège, la Dordogne, la Corrèze, le Lot-et-Garonne et la Charente.

La carte ci-dessous met en évidence cette répartition très inégale de la fragilisation des centres qui, il faut le signaler, alimente régulièrement les discours relatifs aux fractures territoriales et les expressions organisées ou non d'un décrochage d'une partie des populations. La réussite du programme Petites villes de demain constitue à cet égard un challenge considérable pour la cohésion du territoire.

#### Carte : Part des centres fragiles par département



Source : INRAE CESAER d'après BPE 2017 et RP 2006 et 2016, Filosofi 2017 (INSEE), ANCT.

Malgré l'intérêt réel de cette étude, nous relevons que, bien que récente, elle s'appuie sur des "données emplois" sans doute modifiées par la crise sanitaire de 2020, toujours d'actualité à l'heure où est rédigé cet avis. L'indicateur niveau de vie peut lui aussi connaître des variations pour les mêmes raisons.

### 3.3. Deux thématiques particulières : vieillissement de la population et vacance des logements

L'étude fait ressortir deux thématiques pour lesquelles il convient de prévoir des dispositifs de soutien dans le cadre du dispositif Petites villes de demain.

D'une part, les habitants et habitantes de ces petites centralités sont en moyenne plus âgés avec une proportion de personnes de plus de 60 ans avoisinant 30 % contre un peu plus de 25 % en France métropolitaine. La part des moins de



30 ans y est de 32,5 %, soit en dessous des 35,8 % constatés à l'échelle hexagonale. Ce vieillissement s'accroît plus fortement que les tendances constatées à l'échelle nationale ou pour l'ensemble des centralités identifiées par l'étude.

D'autre part, il existe globalement, dans les 2 099 communes, une dynamique de croissance du nombre des logements, avec une évolution de leur nombre légèrement supérieure à celle de la moyenne nationale (11,8 % contre 11,4 %). Cependant, cette évolution cache le fait que la proportion de logements vacants y augmente plus vite (+2,5 points) qu'à l'échelle nationale (+1,7 point). **L'habitat de ces petites centralités se distingue par une proportion de logements vacants (9 %) légèrement supérieure à la moyenne observée en France métropolitaine (8 %), un quart d'entre elles (524 communes) connaissant même un taux de logements vacants élevé.** De plus, ces petites centralités concentrent une présence nettement plus forte de résidences secondaires (15,7 % contre 9,7 %).

## 2. Des éléments, des actrices et acteurs qui contribuent à consolider l'offre de services de proximité

### 2.1. Ecole et mairie

A chaque rentrée scolaire, les fermetures définitives de classe dans des petites communes remettent en lumière l'importance pour les parents d'une école maternelle et élémentaire à proximité de leur domicile et/ou leur(s) emploi(s). Malgré une prise en charge plutôt efficace du transport scolaire par l'échelon régional depuis la loi NOTRé (avec la possibilité de délégation au département, à une intercommunalité ou à une commune), l'organisation familiale doit être repensée et le rythme de vie des jeunes enfants est questionné. Se rajoutent à cela les activités périscolaires, sportives et/ou culturelles, qui supposent là aussi des ajustements continus, surtout si elles sont dispersées à l'intérieur d'une aire de desserte. Le nombre de classes, voire de petites écoles, qui ferment définitivement leur porte chaque année contribue à la perception par le grand public que l'Education nationale se comporte comme une administration recalibrant son offre surtout selon une logique comptable et des critères budgétaires, sans prendre suffisamment en compte les réalités locales et l'intérêt des enfants résidant dans des territoires éloignés des grands centres urbains. Les parents peuvent le cas échéant faire entendre leur voix pour empêcher ces fermetures mais cela suppose qu'ils soient organisés et soutenus par des élus/élues. Dans certains territoires, ces initiatives ont porté leurs fruits.

La mairie constitue la base républicaine dans la commune. Mais, dans les toutes petites communes, les services municipaux, souvent réduits, sont rarement accessibles en continu et pour certains ne le sont qu'une journée par semaine. L'exécutif municipal est toutefois le premier interlocuteur de la population, le réceptacle de demandes face auxquelles il peut être démuné faute de solutions mobilisables à son échelle, tout au moins dans l'immédiateté attendue. La qualité de son écoute, ses capacités à rechercher voire à organiser des réponses, conditionnent la confiance des "administrés" dans la "parole publique".

### 2.2. Les réseaux de La Poste, des MSAP et des France Services

Pour respecter l'obligation faite par la loi de maintenir 17 000 points de contact sur le territoire français, La Poste compte 7 500 bureaux de poste de plein exercice,

auxquels s'ajoutent 6 500 agences postales communales et 3 000 relais poste portés par des commerces. Cette mutation a été souvent vécue comme l'illustration de l'abandon des services au public dans les territoires peu denses. Le choix de La Poste d'une réorganisation en réseaux visant à maintenir une proximité physique sur les territoires, transformant en profondeur des métiers traditionnels du groupe La Poste de distributeur de courrier à "relais" ou vecteur du lien social, lui permet toutefois de conserver un rôle essentiel. Ses plateformes logistiques visant à livrer à domicile et à garantir le dernier kilomètre avec des véhicules de plus en plus "propres" la positionnent également comme entreprise respectueuse du développement durable. Partenaire de nombreux programmes et dispositifs nationaux de revitalisation des centres-villes dont le réseau France Services, le groupe la Poste contribue sans doute à ralentir les processus de désertification de certains territoires.

En réponse à la énième réorganisation des services publics de l'Etat déconcentré notamment versus fermetures de sites (trésoreries, perceptions, sous-préfectures, etc.) et agrégation de services en direction interministérielle ainsi qu'à la montée en puissance de l'e-administration, le gouvernement a, en 2015, favorisé la création des Maisons de services au public en construisant une offre de services spécifique et adaptée aux besoins identifiés sur un bassin de vie. Les 1 340 MSAP existantes en 2021 sous des formes diverses (implantations multi-sites, service itinérant, permanences en mairie pendant les marchés, dans des locaux associatifs, ou adossées à des centres médicaux sociaux, des offices de tourisme, des médiathèques, des espaces de *co-working*, etc.) tentent, avec plus ou moins de satisfaction de la part des usagers et usagères, de compenser la disparition de services publics traditionnels. Elles ont vocation à "monter en gamme" à l'instar des 1 123 déjà labellisées "France Services" et ainsi à garantir le retour du service public au cœur des territoires. Seule une évaluation rigoureuse et régulière de ce dispositif permettra de vérifier son efficacité.

Mais l'e-administration et ces structures nouvelles fondées sur la transversalité et la mutualisation ne suppriment pas la nécessité d'un accompagnement et d'une présence humaine pour assurer une réponse de qualité aux besoins des populations en matière de services publics dans les territoires, comme le souligne l'avis *Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique*.

### 2.3. Le tissu associatif

Parmi les acteurs et actrices contribuant à consolider une offre de services à l'échelon local, le monde associatif est essentiel. Les associations sont, dans les territoires, des actrices incontournables du développement local, autant sur le plan des réponses aux besoins de lien social que dans la création d'activités et/ou d'emplois. Les pouvoirs publics se reposent sur leur capacité d'intervention adaptée à chaque territoire pour mener à bien certains services publics ou services au public, en complément ou en substitution de leur action. Les données publiques concernant la structuration du tissu associatif local sont rares dès lors que leurs composantes ne sont pas porteuses d'emplois (1 344 000 associations pour 159 000 associations employeuses<sup>51</sup>). Or nous sommes convaincus de la capacité des acteurs et actrices engagés dans la vie associative à répondre aux enjeux et besoins des populations et ainsi à fortement contribuer, avec d'autres, à la vitalité d'une commune<sup>52</sup>.



## 2.4. L'engagement des réseaux consulaires

Présents sur l'ensemble du territoire, les réseaux consulaires (chambres des métiers et de l'artisanat, chambres de commerce et d'Industrie, chambres d'agriculture) mènent également des actions au bénéfice de la dynamisation des centres des villes et des bourgs. L'implantation d'entreprises de proximité, issues de différents secteurs d'activité, participe de la lutte contre la dévitalisation des petites villes.

## 3. L'accès aux commerces, aux services de santé et aux services publics, un enjeu essentiel.

### 3.1. L'accès aux commerces

La présence de commerçants, d'artisans et de professions libérales, femmes et hommes, dans les cœurs de villes et de bourgs, y amène de la vie, de l'animation et est une part importante de leur attractivité. Selon une étude de l'Institut supérieur des Métiers<sup>53</sup>, la répartition artisanale est proportionnelle à celle de la population. Ce qui revient à dire que l'offre artisanale existe aussi bien dans les zones les plus rurales et les plus isolées que dans la périphérie urbaine. Ce constat *a priori* satisfaisant pour les artisans et artisanes, semble moins favorable pour certains secteurs du commerce. Toutefois, dans certains territoires ruraux, des artisans et artisanes désireux de céder leur activité ou de partir à la retraite peinent à trouver un repreneur pour leur entreprise.

L'étalement urbain et la montée en puissance de l'e-commerce sont autant d'éléments qui ont contribué à vider peu à peu les centres de leurs commerces. La crise sanitaire, dont toutes les conséquences sur ce secteur ne sont pas encore évaluables, augmentera sans doute encore les vacances commerciales. L'avis du CESE *Mission commerce* analyse l'évolution globale du secteur ainsi que la relation du consommateur ou de la consommatrice à l'acte d'achat. Des préconisations de l'axe I de cet avis, notamment celles relatives au traitement des vacances et friches commerciales, s'attachent à la question de la revitalisation des centres-villes. Relier cet avis à celui-ci est donc indispensable. Dans les villes de moins de 20 000 habitants et habitantes (objet de cet avis), parmi lesquelles 5 000 ont vu tous leurs commerces fermer jusqu'au dernier, l'enjeu majeur est d'abord celui de l'accessibilité aux commerces au sein d'une aire de desserte dont l'étendue doit rester acceptable. Cela suppose une réflexion de l'ensemble des acteurs et actrices de ces aires pour organiser, en complémentarité entre les différentes communes les composant, la pérennisation voire l'installation de commerces garantissant une offre la plus large possible aux résidents et résidentes. Le temps de déplacement à l'intérieur des aires de desserte est bien évidemment un élément central. Il existe par ailleurs encore des endroits où les achats de première nécessité peuvent se faire *via* une commerçante ou un commerçant itinérant. Pour autant, la question de la mobilité pour accéder à un panier large et varié d'offres commerciales est un enjeu central dont la réponse ne doit pas relever des seuls résidents et résidentes de ces territoires. Une réflexion collective s'impose pour trouver une palette de solutions. Nous y reviendrons.

Le CESE rappelle les préconisations formulées dans l'avis *Mission commerce* selon lesquelles des implantations de grandes surfaces commerciales en périphérie des villes et des bourgs risquent de déstabiliser les commerces et l'artisanat installés dans leur centre.

### 3.2. L'accès aux services de santé

L'accès aux services de santé constitue un autre enjeu capital pour la population des petites villes. La désertification médicale, du généraliste à certaines spécialités, ainsi que les fermetures de services hospitaliers (notamment de maternité et d'urgences) et/ou la transformation de certains hôpitaux en EHPAD, en lien avec les lois successives de réorganisation des services hospitaliers, font régulièrement l'actualité. L'augmentation des maladies chroniques et le vieillissement de la population (les petites villes comptent plus de personnes âgées que la moyenne nationale) supposent des suivis médicaux que les résidents et résidentes de ces petites villes ont beaucoup de difficulté à obtenir. La montée en puissance de la télémédecine et la mise en place de centres de santé constitueront sans doute à moyen terme une amélioration pour tous les centres-villes déficitaires en praticiens et praticiennes mais cela suppose une couverture numérique ainsi que des efforts considérables en matière d'investissement et de formation à l'utilisation. A ce jour, les populations de nombreux territoires hexagonaux et ultramarins<sup>54</sup> ne peuvent exercer effectivement, faute d'une offre de santé de proximité suffisante, leur droit d'accès à la santé<sup>55</sup>.

Les pharmacies, qui constituent l'une des rares activités soumises à des règles strictes d'installation, liées notamment au nombre d'habitants et habitantes, sont plus présentes et ont peu à peu adapté leurs offres à de nouveaux besoins (ventes de certaines gammes de produits de beauté, prêts de matériel divers y compris des chaussures orthopédiques, suivi des diabètes, etc.). L'extension dans les surfaces commerciales de produits initialement vendus dans les seules pharmacies ainsi que l'accroissement de l'offre d'achat numérique dans le domaine de la santé en ont toutefois mis certaines en grande difficulté, qui peinent à trouver repereur.

### 3.3. L'accès aux services publics

L'accès aux services publics, déjà évoqué précédemment, constitue un autre axe essentiel de vitalité d'un centre. L'e-administration et son efficacité en substitution à la présence physique supposent à la fois une couverture numérique optimale sur tout le territoire et un effort considérable de lutte contre l'illectronisme. Un avis récent du CESE<sup>56</sup> propose des solutions pour offrir une accessibilité optimale à tous les habitants et habitantes, quel que soit leur lieu de résidence. Le gouvernement, en déployant son offre des MSAP puis son label France Services semble avoir pris la mesure du problème. Cela suppose un accompagnement, une médiation et des formations<sup>57</sup>. Seule une évaluation rigoureuse de ce déploiement et de son efficacité permettra de mesurer si cet enjeu est bien pris en compte. Le service public local aux niveaux communal, intercommunal, départemental et régional doit régulièrement, en considération des compétences propres à chaque niveau, évaluer l'efficacité du service rendu et la proximité qu'il organise avec les résidents et les résidentes. Un traitement égalitaire, dont les services publics sont les garants, demeure une attente forte des citoyens et des citoyennes<sup>58</sup>.

## B - Critères de l'attractivité des centres dans les petites villes

### 1. La nécessaire prise en compte des atouts et des particularités locales

La France présente, en raison de sa superficie, la plus vaste de l'Union européenne, de l'importance de ses littoraux, de ses reliefs variés et de sa position de carrefour entre les pays de l'Europe du Nord et ceux de l'Europe du Sud, une très grande diversité de paysages, de climats et de terroirs. Cela rend essentiel de tenir compte des spécificités locales, de cette diversité des territoires et de leurs atouts, dans les projets de redynamisation à élaborer.

Il peut s'agir de **caractéristiques physiques** : la topographie, le caractère montagneux ou non du territoire, la bonne intégration du projet avec l'environnement, les paysages, sont autant d'éléments à prendre en compte.

L'agriculture puis l'industrialisation ont permis aux populations de se sédentariser le plus souvent à des endroits choisis en fonction de situations géographiques particulières, le long d'un cours d'eau, à l'embouchure d'un fleuve, à la croisée de deux vallées, sur un promontoire naturel, des lieux qui mettaient les hommes et les femmes au mieux à l'abri du danger, leur garantissant un accès à l'eau et libérant les meilleures terres pour la culture. La diversité des situations, la topographie des lieux ont initié des formes urbaines variées selon les territoires, des villages-rues linéaires sur des terres relativement planes à ceux en forme d'étoile rayonnante à la croisée de chemins ou encore structurés autour d'un axe en forme d'anneau suivant les courbes de niveau sur des sites perchés. Cette diversité participe à la richesse patrimoniale de la France, y compris dans sa dimension ultramarine.

La **qualité du patrimoine bâti** est un autre élément à prendre en considération. Les communes en France sont en très grande majorité anciennes et dotées d'un patrimoine bâti séculaire et d'une grande richesse. C'est en particulier le cas de leur centre, qui correspond fréquemment à leur centre historique. Une étude de l'association Sites & Cités remarquables de France, sur la dimension patrimoniale dans le Programme Action cœur de ville (programme de redynamisation des villes moyennes qui sera évoqué dans la suite de l'avis), montre que, parmi les 222 villes sélectionnées dans ce programme, la moitié (109) d'entre elles est dotée d'au moins un site patrimonial remarquable (SPR) et 32 ont engagé l'élaboration d'un SPR. Par ailleurs, 96 des 222 portent le label Villes et pays d'art et d'histoire (VPAH). "*Dans un contexte (de) contraintes budgétaires importantes, les défis à surmonter sont considérables pour les nombreuses villes disposant d'un centre très ancien : protection du patrimoine, dé-densification et remembrement urbain, reconquête de l'habitat insalubre, [...] sécurité incendie, mixité sociale et générationnelle, économies d'énergie et lutte contre les gaz à effet de serre. (L'enjeu est alors de donner) un coup d'accélérateur aux actions de valorisation du patrimoine, intégrées dans une stratégie globale de requalification urbaine et de développement économique*"<sup>59</sup>.

L'association des Petites cités de caractère, fondée en Bretagne en 1975, a pour objet de mettre en œuvre une politique de restauration, de requalification et de mise

en valeur du patrimoine de communes de moins de 10 000 habitants et habitantes au service du "vivre ensemble" ainsi qu'à des fins de tourisme culturel de qualité et durable, sans opposer les notions d'héritage et de progrès. Le témoignage et l'implication de la population locale sont au cœur de la démarche. Un accompagnement est proposé aux élus/élues, souvent dépourvus de moyens d'ingénierie, qui souhaitent concilier le développement de leur commune et le respect de son patrimoine. En matière de revitalisation, l'association travaille avec l'ANCT et participe avec elle notamment au tour de table du programme Petites villes de demain<sup>60</sup>.

Si l'on assimile souvent patrimoine bâti et monuments historiques de type château, église, lavoir, moulin..., des ensembles plus ordinaires composés d'une juxtaposition d'immeubles ou de maisons alignées autour d'une place, le long d'une rue, face à un port, à une rivière, ou tout simplement implantés harmonieusement sur un site remarquable peuvent présenter un intérêt architectural, urbain et paysager. D'une façon générale, ces éléments patrimoniaux d'une ville ne peuvent laisser insensibles. Ils sont même souvent porteurs d'émotions.

Il ne s'agit pas de figer les centres anciens dans le passé mais de les adapter aux contraintes de la vie actuelle. Dans ce sens, des constructions d'architecture contemporaine de qualité peuvent s'insérer parfaitement dans des sites anciens voire les mettre en valeur alors que certains pastiches peuvent rompre un équilibre naturel construit sur des décennies. De même, des interventions ponctuelles sur des bâtiments existants, pouvant paraître mineures peuvent dénaturer un ensemble cohérent et harmonieux.

La France a souhaité de longue date protéger certains secteurs en soumettant toute nouvelle construction ou toute intervention sur l'existant à l'accord de l'Architecte des bâtiments de France (ABF), rempart face à des projets importants qui viendraient dénaturer « l'esprit » ou le caractère de certains lieux faisant le charme de nos villes ou villages. Ils disposent d'un pouvoir discrétionnaire avec peu de recours possibles. Le particulier a parfois du mal à comprendre certaines prescriptions imposées quelquefois brutalement par ces professionnels et professionnelles, sans concertation préalable possible, déclenchant une incompréhension, mettant parfois à mal le projet, pour des raisons budgétaires ; leur charge de travail ne leur permet pas, au-delà de leurs missions régaliennes, de délivrer des conseils en amont de l'élaboration des projets.

Laurent Mazurier, directeur de l'association Petites cités de caractère, a souligné en audition que la France des petites villes et des villages s'est construite autour de bâtiments à forte dimension collective : église, mairie, école. Le patrimoine et la culture ne doivent pas être considérés comme un simple « wagon » dans les différents programmes de revitalisation des centres-villes mis en place mais comme de véritables « locomotives ». Il a noté que le patrimoine est un enjeu qui offre des opportunités importantes pour fédérer la population dans un territoire et cité la sénatrice Françoise Gatel, présidente de l'association, pour qui " *le patrimoine est un prétexte pour travailler au service du « vivre ensemble »*".

Son entretien, sa restauration peuvent en effet être l'occasion d'initier des démarches de co-construction avec l'aide d'entreprises d'insertion, de bénévoles ou encore des chantiers-écoles participant à l'animation de la ville ou du village.

Des habitudes locales telles que des fêtes locales, un marché local, la gastronomie ou l'œnologie, mais aussi des produits régionaux, des savoir-faire artisanaux et des métiers d'art sont également des éléments à prendre en compte. Ils participent en effet de l'identité de la commune et du territoire, peuvent être un élément d'identification pour sa population et sont susceptibles d'être valorisés pour l'animation et le développement touristique. Ce constat est d'autant plus vrai que les loisirs culinaires et le plaisir de cuisiner, de déguster un "bon repas", que ce soit chez soi ou au restaurant, connaissent un engouement sans précédent<sup>61</sup>.

## 2. La recherche d'un meilleur équilibre de vie

Les petites villes et le milieu rural sont appréciés des Françaises et des Français pour leur qualité de vie. Ainsi, selon un sondage "Territoires ruraux : perceptions et réalités de vie", réalisé en juin 2018, avant l'épidémie de la Covid-19 et les confinements, pour le compte de l'association Familles rurales, "*4 Français sur 5 (81 %) considèrent que le mode de vie idéal est de vivre à la campagne, qu'ils y travaillent ou non*"<sup>62</sup>. La qualité de vie, le calme et la nature apparaissent d'après ce sondage comme les trois principaux attributs de ces territoires qui pourraient conduire Françaises et Français à s'installer dans le rural. Vient ensuite le moindre coût de la vie<sup>63</sup>, qui constitue une réalité pour certains postes, comme le logement, mais pas pour le prix de la mobilité, dont le coût est plus élevé à la campagne que dans les grandes villes.

Vivre dans une petite ville et notamment dans son centre peut effectivement favoriser l'accès à des logements souvent moins onéreux et à un certain équilibre de vie, avec les possibilités d'accéder à une relative proximité à des loisirs, à des activités sportives et en lien avec la nature. Ce peut être aussi un moyen, par rapport à des personnes travaillant dans une grande ville et résidant dans le périurbain, d'éviter de longs trajets domicile-travail, qui peuvent devenir épuisants quand ils se répètent. Cela peut également permettre d'avoir accès aux services et de pouvoir faire ses courses à pied, sans avoir nécessairement à prendre une voiture. Comme le souligne le CESER de Bretagne, "*Par son caractère multi-fonctionnel, la centralité est la plus à même de répondre aux besoins de proximité de la population*"<sup>64</sup>. Enfin, la centralité développe le sentiment d'appartenance collective, selon ce CESER et favorise le lien social, le bien-vivre ensemble<sup>65</sup>, qui participent de l'équilibre et de la qualité de vie.

Ces divers attributs des petites villes et des centres-bourgs (centralité, réponse aux besoins de proximité en termes de services et de commerces, mais aussi qualité de vie, calme, proximité de la nature, coût de la vie relativement faible par rapport aux grandes villes) contribuent à expliquer qu'une partie des seniors quitte les grandes villes et notamment l'Île-de-France à l'approche de la retraite ou dans les années qui la suivent. Ces départs s'effectuent notamment au bénéfice de communes littorales et du sud de la France, mais pas seulement, une partie des personnes venues en Île-de-France ou dans une métropole à l'occasion de leurs études ou de leurs premières années de vie professionnelle regagnant leur région d'origine à l'âge de la retraite ou parfois avant, quand elles le peuvent. Depuis le début des années 2010 et l'arrivée à

65 ans des générations nombreuses issues du *baby-boom*, leur nombre s'est accru et l'arrivée de ces jeunes seniors représente un potentiel important de redynamisation du tissu associatif local et des équipes municipales. Cela a aussi des effets sur l'économie à travers la consommation sur place de ces personnes.

L'amélioration progressive de la couverture numérique sur une partie croissante du territoire, ainsi que l'essor du télétravail qu'ont favorisé la crise sanitaire et le confinement, pourraient donner à un nombre croissant de personnes d'âge actif la possibilité de vivre et de travailler là où elles le souhaitent. Le télétravail est à envisager comme complémentaire au travail en présentiel, avec lequel il doit s'articuler. Ainsi, des actives et actifs pourraient privilégier un domicile plus éloigné de leur lieu de travail, même au prix d'un trajet un peu plus long, dans la mesure où elles et ils n'auraient à s'y rendre que trois ou quatre fois par semaine. Il pourrait du reste dans certains cas ou une partie du temps ne pas s'exercer au domicile des personnes concernées, seules chez elles, mais dans des espaces de *coworking*, qu'il s'agisse d'espaces mis à disposition par les collectivités ou par des entreprises ou de télécentres associatifs en milieu rural. Des villes moyennes ou petites ou des bourgs disposant de commerces de proximité et de services publics ou privés pourraient dans ce contexte retrouver une nouvelle attractivité pour des ménages d'âge actif, comme le note l'économiste et démographe Gérard-François Dumont<sup>66</sup>.

La qualité de l'animation locale et la culture sont une autre dimension de l'attractivité des centres des petites villes. Jean-Philippe Lefèvre, ancien adjoint à la culture de la ville de Dôle (24 000 habitants et habitantes), dans le Jura, et aujourd'hui vice-président de la communauté d'agglomération, en charge de la culture, souligne l'importance en la matière de conduire une action globale, mais aussi de créer dans le centre-ville une animation qui enrichit la vie locale et l'attractivité : il a ainsi contribué à créer un festival de musique de rues (cirque et fanfares) resserré dans l'hyper-centre. Il considère par ailleurs que la revitalisation du centre-ville passe par la vie nocturne et doit s'appuyer entre autres sur les bars : la ville de Dôle a ainsi décidé, plutôt que de construire une nouvelle salle de concert municipal, de s'appuyer sur les 14 bars du centre-ville pour y organiser des événements. Les formes de création contemporaine comme le Street Art, quand il est régulé et intervient sur des emplacements prévus à cet effet, peuvent aussi y contribuer.

Cette dimension importe car beaucoup des espaces ruraux au sens large ont connu depuis plusieurs décennies un repeuplement. L'enjeu du rééquilibrage de la population consiste aujourd'hui de ce fait largement en un rééquilibrage de la population résidente entre le centre des communes, qui tend dans nombre d'entre elles à se vider, et leur périphérie, qui gagne au contraire de la population par un phénomène d'étalement déjà décrit. Il importe donc de favoriser un repeuplement des centres des petites villes et des bourgs et pour ce faire de renforcer leur attractivité.

## 3. L'enjeu de la qualité des espaces publics et de la convivialité

Les différents confinements liés à la crise sanitaire actuelle ont été révélateurs de l'attachement de la population aux espaces publics et de leur besoin d'en profiter.

Dans les centres-villes, où les commerces étaient restés ouverts, accessibles en moins de quinze minutes à pied, les voitures absentes du paysage urbain, les habitants et habitantes ont redécouvert avec plaisir la marche pour aller faire leurs courses à pied, se promener, faire un peu de sport, en profitant de leur ville ou de leur village, en prenant le temps de les regarder autrement. Beaucoup ont retrouvé l'attrait des allées bordées d'arbres, des squares, des parcs ou encore du terrain de jeu de boules, non seulement pour profiter de la nature, des odeurs, du bruit du vent dans les arbres, autant de poésie nécessaire à l'équilibre de vie mais aussi pour rencontrer l'autre...

La qualité de notre patrimoine urbain tient beaucoup à la diversité et au traitement de nos espaces publics, à la qualité et à l'harmonie des bâtiments qui les encadrent ; avenues, rues mais aussi places et placettes aux dimensions et agencements très variés font le charme de nos centres-villes et bourgs, offrant au détour d'une rue étroite ou dans l'axe de l'une d'elles, une jolie perspective sur un marché, sur une façade remarquable d'un édifice public ou d'une église..., les vitrines des commerces animant le plus souvent les rez-de-chaussée d'immeubles d'habitation.

La crise sanitaire ayant entraîné la fermeture des cafés, des bistrotts (bien français !) et notamment de leurs terrasses, ainsi que des marchés au cœur des cités, a montré combien ces lieux appartiennent à notre culture et manquaient à l'animation de centres-villes et centres-bourgs devenus tristes sans eux. Les habitants et habitantes se plaisent d'ordinaire à y prendre du bon temps, à rencontrer leurs amis, leurs voisins, à faire de nouvelles connaissances.

Il importe de bénéficier de lieux de repos pour s'asseoir dans la ville ; malheureusement, des municipalités ont tendance à supprimer les bancs publics qui peuvent certes, être des lieux de rassemblement bruyants notamment en fin de soirée mais sont appréciés des personnes ayant des difficultés à marcher ou simplement seules et qui ont envie de s'asseoir pour discuter avec un voisin ou une voisine.

Les personnes ayant des difficultés à marcher, les personnes âgées, les parents avec des poussettes, doivent pouvoir profiter de ces aménités offertes par la cité ; si tous les nouveaux aménagements d'espaces publics doivent aujourd'hui répondre à ces attentes, l'on voit encore beaucoup d'endroits où cette accessibilité est limitée.

Comme le souligne la résolution *Agir pour un espace public égalitaire*, plusieurs études ont montré que les hommes sont les usagers majoritaires de l'espace public et que les femmes tendent à en être exclues. Tandis que les femmes l'utilisent principalement à des fins utilitaires et de déplacements (liés au travail, aux tâches domestiques et familiales), les hommes l'occupent davantage de manière stationnaire ou à des fins de loisirs. Les comportements violents à l'égard des femmes (insultes, blagues, harcèlement...) contribuent à la ségrégation de l'espace. Cela n'est toutefois pas réservé aux petites villes et à leur centre.



Si les trottoirs sont mal entretenus, trop dégradés, sales, trop étroits, encombrés, mal éclairés, les traversées de chaussée peu sécurisées, la voiture trop présente, ou s'ils sont parcourus par des trottinettes sans respect des piétons, ceux-ci ne seront pas encouragés à aller en ville, à y flâner et fréquenter les services et commerces locaux.

Dans le même esprit, les toilettes publiques, indispensables, participent à la qualité perçue des espaces publics ; elles doivent être propres et le maintien de leur propreté s'impose.

L'avis du CESE *La qualité de l'habitat, condition environnementale du bien-être et du mieux vivre ensemble* remarquait que le chien, familier apprécié de l'espace public, favorise les relations sociales de son maître et le motive pour effectuer quotidiennement un peu d'activités physiques. L'animal de compagnie, et donc le chien, est cependant aussi une source de conflits. Excréments répandus et bruits sont des incivilités souvent mal vécues par les habitants et habitantes. De nombreuses municipalités s'efforcent aujourd'hui d'organiser la cohabitation harmonieuse des maîtres et maîtresses des animaux de compagnie. Cela nécessite une attention particulière dans le cadre de l'entretien des espaces publics.

Plus un endroit, quelles que soient sa localisation et sa dimension, est mal entretenu, moins on aura envie d'y faire attention et de le fréquenter. Un passage du livre "*Fixing Broken Windows : Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*" (Réparer les fenêtres brisées : restaurer l'ordre et réduire la criminalité dans nos collectivités), relate une expérience comportementale réalisée à Newark, dans l'état de New York, **le phénomène de la vitre cassée**. Si la vitre brisée d'un immeuble n'est pas vite réparée, tous les autres carreaux s'en trouveront bientôt cassés à leur tour, son aspect propageant l'idée que cela n'intéresse personne.

Si, en amont des aménagements, les attentes des usagères et des usagers sont bien prises en compte grâce à des réunions d'échanges avec les différents partenaires où chacun peut s'exprimer librement, les projets répondent ainsi bien aux divers usages attendus par les piétons, les cyclistes, les automobilistes, les jeunes, les seniors, les femmes. Cela incitera les gens à sortir, à retrouver le plaisir de parcourir le centre-ville ou le centre-bourg, délaissant peut-être ainsi les jeux vidéo, internet ou la télévision ! La ville n'en sera que plus animée et plus attractive, les commerces locaux s'en trouveront renforcés.

#### 4. Penser une ville durable et attractive

Si, depuis plusieurs décennies, nombre de petites villes ou de bourgs ont subi un désamour de leur centre, ils se sont étendus à l'extérieur de leurs zones urbaines constituées, pour répondre à de nouvelles attentes en matière de logements voulus plus spacieux, plus lumineux et pourvus d'espaces extérieurs. Les maisons individuelles regroupées dans des lotissements sont les plus recherchées pour l'espace intérieur et extérieur qu'elles offrent. Il s'agit d'un type d'urbanisation facilité par un foncier et des aménagements de voirie dont la conception ne pose pas trop de difficultés et au coût moins onéreux. Les habitants et habitantes de ces lotissements, parfois distants de la vie locale, ont pris l'habitude de se déplacer uniquement en voiture entre leur domicile, leur travail et le centre commercial,



souvent obligés d'ailleurs d'en acquérir une seconde, sans fréquenter le centre de la ville ou du bourg.

Sylvain Grisot note en audition que, pour beaucoup de communes qui ont connu l'exode rural après la Seconde Guerre Mondiale, la construction de lotissements en périphérie a été un moyen d'inverser la tendance. Il est alors observé une dissociation des fonctions entre habitat et emploi, avec des communes où des ménages viennent s'installer pour y résider mais sans y travailler. Cela s'accompagne d'une dissolution des formes de la ville, une partie non négligeable des espaces artificialisés étant occupée par des routes et des parkings. Il relève que la voiture favorise l'étalement, qui suppose lui-même l'usage de la voiture : ce phénomène peut se mesurer en empreinte carbone, la moitié du bilan carbone d'un Français ou d'une Française étant en moyenne associée à l'habitat et aux mobilités. La forme la moins dense de la ville est ainsi plus consommatrice d'énergie, ce qui prête à réflexion au regard des engagements environnementaux de la France, notamment en matière d'émissions de gaz à effet de serre. D'autres impacts environnementaux s'y ajoutent, notamment en matière de fragmentation des milieux naturels.

M. Grisot souligne qu'il convient d'inventer un autre modèle car la ville de 2050 est déjà là. Il observe qu'aujourd'hui, la majorité des bâtiments est construite en étalement et pour un seul usage. Il faut parvenir à recycler les espaces, à transformer l'existant et à intensifier les usages du bâti existant. Il partage son analyse sur la façon de faire ou de refaire la ville aujourd'hui en évoquant la notion d'urbanisme circulaire (qui s'oppose à l'urbanisme linéaire) et en soulignant que, durant une grande partie du temps, un bâtiment en France n'est pas utilisé. Il cite des réalisations comme un restaurant universitaire transformé après le service du déjeuner en espaces de *coworking*, des classes à Noirmoutier qui servent de logements de vacances, la Halle aux sucres à Dunkerque qui abrite un « *learning center* ». Pour de petites villes aussi, intensifier les usages des bâtiments publics est une piste intéressante. Transformer des bâtiments existants (par exemple des bureaux vacants en logements) plutôt que de les détruire et de les reconstruire est une autre piste qui permet de gagner du temps et d'économiser de l'énergie. « Grimper sur les toits » en construisant un ou deux étages supplémentaires sur les bâtiments qui s'y prêtent pour financer leur rénovation est aussi une possibilité. Revoir la conception des bâtiments et le cadre juridique de la copropriété pour faciliter les changements d'usage est également une possibilité.

La "ville circulaire" suppose aussi de porter un nouveau modèle constructif, celui que les collectivités doivent promouvoir dans leur propres opérations et imposer aux opérateurs du territoire : démolir le moins possible, inciter à la réversibilité, à la frugalité, soutenir une approche bioclimatique, introduire des espaces partagés et naturels dans les projets. La circularité demande enfin de réarticuler l'homme et la nature, de sortir de l'anthropocentrisme. La végétalisation des villes est une aspiration très forte de nos concitoyens et concitoyennes, la préservation de la biodiversité le devient. La renaturation urbaine, qui permet de lutter contre les îlots de chaleur, participe à la mise en œuvre d'un cadre de vie de qualité équilibré...

Pascal Monier, adjoint au maire d'Angoulême, souligne que la circularité demande de penser le territoire en termes de flux et nécessite de créer des ponts entre les acteurs et actrices, les politiques publiques et des secteurs dissociés et déconnectés.

Philippe Madec, architecte-urbaniste, met pour sa part l'accent sur le concept de frugalité et sur la réhabilitation de l'habitat vacant, en insistant aussi sur la nécessité de consulter la population<sup>67</sup>.

En termes d'urbanisme, la circularité demande de reconstruire le territoire sur lui-même. C'est aussi ce que certains experts ou *think-tanks*, tels que le Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (LIFTI), qualifient d'"*économie circulaire du foncier*"<sup>68</sup>. C'est l'axe premier d'une politique de sobriété foncière qui, pour concilier développement territorial et sobriété, suppose de reconquérir des friches, levier d'une politique de zéro artificialisation nette que le SCOT doit promouvoir. Leur réhabilitation participe de la santé environnementale et de l'expérimentation de nouveaux modèles économiques et de l'économie de ressources nécessaire. Le recensement par typologie des friches (résidentielles, industrielles, agricoles, non bâties, etc.) est essentiel pour pouvoir révéler et mobiliser ce potentiel.

Reconstruire la ville sur la ville, réinvestir l'existant est donc un enjeu fort dans la lutte contre le réchauffement climatique mais encore faut-il que les habitants et habitantes retrouvent un intérêt et une envie d'y vivre et notamment que les logements correspondent au standard recherché : accessibilité, parking à proximité, espaces spacieux et lumineux adaptés aux besoins des familles, bénéficiant de prolongements extérieurs de type balcons, loggias, terrasses... Le nettoyage des façades, s'il est important pour l'image de l'immeuble et de l'espace public, ne suffira pas pour attirer de nouveaux occupants.

Cela suppose de repenser la ville de demain autrement et sur le long terme, en associant aux côtés des actrices et acteurs publics notamment des élues et élus locaux, la société civile, les usagères et usagers de toutes générations, le monde associatif... Tout nouveau projet inquiète et l'on constate souvent ce que les sociologues nomment "phénomènes de réticence au changement", par crainte de la nouveauté, de l'inconnu ; les projets sont d'autant mieux acceptés par la population si celle-ci a été associée en amont à sa genèse. La co-création de la ville de demain peut identifier des pistes d'action innovantes, faire émerger de nouvelles opportunités.

## C - Des contradictions et des contraintes à prendre en compte

Trouver des réponses à la revitalisation, c'est aussi tenter de mettre en lumière les contradictions au sein des populations qu'une redynamisation d'un centre-ville ou centre-bourg engendre et auxquelles les décideurs doivent répondre dans un objectif d'intérêt général. Si l'on part du principe « *qu'il faut donner aux gens la liberté d'habiter où ils le souhaitent* »<sup>69</sup>, des arbitrages dans les attentes individuelles sont nécessaires pour parvenir à dégager un projet commun, un avenir collectif durable.

## 1. Requalification/adaptation versus densification pour les centres des petites villes et des bourgs ?

Comme déjà noté, beaucoup de petites villes et de bourgs connaissent un étalement urbain alors que leur centre, y compris constitué de bâtiments de qualité architecturale laissés inoccupés, tend à se vider.

Juliette Auricoste, directrice du programme « Petites villes de demain », a rappelé en audition que les centres-bourgs font en partie les frais de politiques publiques au long cours, qui ont conduit à privilégier des implantations en périphérie et en dehors des centres-bourgs, que ce soit pour l'habitat, l'activité économique ou pour les services publics et qui ont conduit à la fragilisation des centres-bourgs.

Ainsi, on a vu s'implanter sur ces terres périphériques, moins chères et plus faciles à aménager, outre des lotissements et des commerces sous maîtrises d'ouvrage privées, des projets publics comme les gendarmeries, collèges, EHPAD, d'une architecture souvent banale mais surtout vidant les centres-villes ou centres-bourgs de services structurants, générant de l'animation, de la « vie » installés auparavant dans des bâtiments remarquables.

Des politiques visent aujourd'hui au travers de plusieurs lois à limiter l'étalement urbain générateur d'artificialisation des sols, réduisant considérablement les terres nourricières et portant atteinte à la biodiversité, réduisant les capacités de stockage de carbone au sol en accentuant ainsi le réchauffement climatique. Par ailleurs, l'urbanisation déraisonnée des terres agricoles réduit les zones d'infiltration des eaux pluviales et peut engendrer des inondations importantes sur des secteurs urbanisés par temps d'orages d'exceptionnels.

Ces prises de conscience obligent à repenser les modèles de développement urbain en réinvestissant les centres des villes et des bourgs.

Encore faut-il donner envie de venir y vivre et pour ce faire les rendre désirables et accessibles, sachant que notamment le bâti existant ne correspond plus aux attentes d'aujourd'hui.

Dans la plupart des petites villes et des centres-bourgs, la priorité est avant tout de requalifier et de redonner de l'attractivité avant de se poser la question de la densification. Toutefois, la question de l'évolutivité sera à prendre en compte de manière à la permettre ultérieurement si nécessaire.

Rollon Mouchel-Blaisot note qu'aujourd'hui avec les programmes, on s'attaque au plus difficile, le plus facile a déjà été fait. Il s'agit à présent de requalification d'îlots dégradés, de requalifications d'espaces publics, de requalification du patrimoine... A ce stade, une ingénierie est absolument nécessaire parce que ce sont des opérations transversales pluridisciplinaires complexes, qui supposent aussi un portage foncier au bénéfice de collectivités n'ayant pas forcément les moyens d'acheter, de préempter, de restructurer, de revendre ou de relouer. Le but d'une foncière n'est pas de louer indéfiniment mais de remettre ensuite sur le marché. En matière de foncières, les fonds existent déjà dans les programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain. La Banque des territoires notamment peut être co-investisseur de

foncières locales dans tous les domaines (logements, commerces, nouvelles activités, numérique, activités culturelles, cinémas)<sup>70</sup>.

Christine Lecomte, enseignante chercheuse à l'école d'architecture de Versailles, indiquait récemment dans la revue JDD à propos d'Action Cœur de Ville : *"Le dispositif ne pourra marcher que si les villes choisissent un projet et qu'elles se font accompagner en amont par les acteurs concernés. Dans cette optique, les architectes sont force de propositions, notamment en matière de réinventions des usages. De toutes ces concertations naîtra « le récit de ville » qui pourra engendrer un rééquilibrage territorial et une meilleure qualité de vie. [...] La ville de demain est la ville d'aujourd'hui réparée. [...] La ville de demain peut-être imaginative si l'on utilise plus de matière grise et moins de matière premières !"*.

Beaucoup de citoyennes et de citoyens aspirent à habiter en résidence individuelle, avec de l'espace extérieur. Or, les périmètres de surfaces constructibles sont conditionnés à diverses réglementations relatives notamment à la non-artificialisation des sols. Densifier en construisant « la ville sur la ville » pour éviter une artificialisation accrue suppose une acceptabilité du plus grand nombre, parfois compliquée à obtenir.

## 2. Le coût élevé de la rénovation et de la réhabilitation

### 2.1. Derrière le charme des bâtiments anciens, inconfort voire insalubrité et passoires thermiques

Les centres-villes et centres-bourgs sont essentiellement constitués de bâtiments anciens qui participent le plus souvent au charme de nos cités. Ceux-ci nécessitent un entretien régulier comme tout bâtiment, des travaux de ravalement, de remise aux normes, ou encore d'adaptation aux modes de vie d'aujourd'hui (mise en place d'un ascenseur par exemple).

Mais l'essentiel de ceux-ci, construits avant 1948, voire il y a plus d'un siècle, sont considérés comme des « passoires thermiques » et présentent des signes d'insalubrité liés souvent à un manque d'isolation engendrant de gros problèmes d'humidité. Un Français ou une Française sur cinq est en situation de précarité énergétique.

Outre les questions liées aux coûts importants générés par les fortes consommations en énergie dans ces bâtiments, les systèmes de chauffage sont, de surcroît, fortement émetteurs de Gaz à effet de serre (GES).

Selon un document de travail du 2 septembre 2020 du Commissariat général au développement durable, sur 29 millions de résidences principales début 2018, environ 4,8 millions de logements seraient très énergivores soit 17% du parc. Ils sont surreprésentés dans des départements ruraux et montagneux, comme la Nièvre, la Creuse et le Cantal (la part des énergivores y dépassent les 40%) et moins sur la façade atlantique et l'arc méditerranéen, où les besoins en chauffage sont moins importants. Dans le parc privé, la part des passoires thermiques où vivent des ménages pauvres est plus élevée que celle occupée par des ménages aisés.

## 2.2. Des travaux onéreux qui ne sont pas à la portée de tous les propriétaires

Des travaux de rénovation peuvent paraître très onéreux eu égard à la valeur patrimoniale du bien, notamment dans les villes en perte d'attractivité avec un patrimoine en déprise. Mais la non-réalisation de travaux notamment d'entretien engendre rapidement la dégradation du bâti, qui entre dans une spirale de dévalorisation. Celle-ci s'accroîtra avec les nouvelles exigences gouvernementales en la matière. La difficulté d'appréhender l'ensemble des travaux à réaliser, la crainte de se lancer dans une aventure à risque peuvent freiner voire rebuter certains propriétaires qui préfèrent laisser leurs biens vacants.

Par ailleurs, des travaux sur l'ancien amènent souvent des « découvertes fortuites » en cours de chantier, qui conduisent à modifier les options constructives prévues initialement et renchérissent le budget initial.

Une vigilance des propriétaires s'impose face aux sollicitations nombreuses qui sont souvent le fait de non-professionnels/professionnelles ou de personnes n'ayant pas les qualifications adaptées. Dans certains cas, cela débouche sur de véritables escroqueries.

## 2.3. Des technicités pointues qui nécessitent des savoir-faire

Les constructions anciennes utilisent traditionnellement des matériaux locaux. On trouvera ainsi suivant les régions, l'emploi par exemple de la pierre (calcaire en Picardie, granit en Bretagne et dans le Massif Central, grès des Vosges), du bois en montagne ou encore de la terre crue sous forme de torchis, bauge, pisé ou adobe suivant les régions. Il en est de même pour les matériaux de couverture avec l'ardoise ou la tuile ; ces matériaux requièrent une connaissance fine des techniques à mettre en œuvre notamment lorsqu'il s'agit de rénovation et nécessitent une part de main-d'œuvre qualifiée importante. L'usage de la terre crue par exemple, ayant fortement diminué avec l'industrialisation et l'exode rural des années 1950, cela a entraîné une perte des savoir-faire et un abandon progressif des techniques induites qui posent problème aujourd'hui pour trouver la main d'œuvre experte pour les rénover.

Les qualités de ces matériaux ancestraux, qui peuvent contribuer fortement à la réduction de l'impact environnemental notamment en raison de leur production sur place (leur transport nécessite peu ou pas d'énergie), et le fait qu'ils puissent être recyclés font qu'ils présentent un regain d'intérêt même pour les constructions neuves. La terre ou la paille apparaissent aujourd'hui comme des matériaux nouveaux !!!

Par ailleurs, on ne rénove pas de la même manière un bâtiment construit au XIX<sup>e</sup> siècle ou en première partie du XX<sup>e</sup> siècle ; les solutions pour résoudre les questions d'isolation thermique ne se résolvent pas de façon identique. Les murs d'un bâtiment ancien, qui présentent souvent des modénatures de types pilastres, corniches, bandeaux ne pourront être isolés par l'extérieur pour des raisons à la fois techniques et esthétiques.

Depuis de nombreuses années, il est dit que la massification attendue de la rénovation énergétique risque d'être un échec si la filière (de la conception à la réalisation) n'est pas en mesure de délivrer des travaux de qualité. De nombreuses actions ont été engagées par les pouvoirs publics et les organisations

professionnelles dans ce sens ; on peut citer les programmes RAGE, PROFEEL, FAIRE ...

Le CESE a déjà eu l'occasion de le souligner dans ses avis : la rénovation des bâtiments ne doit pas se limiter à la performance énergétique. Elle doit inclure la performance climatique, c'est-à-dire son impact en termes d'émissions de gaz à effet de serre. D'autres paramètres sont également importants à prendre en compte : la relation entre l'habitat et son environnement, la qualité de l'air intérieur, le recours aux matériaux biosourcés, une meilleure prise en compte des pollutions telles que les ondes, les bruits, etc.

Une rénovation par morceaux mal choisis ne permettra pas d'atteindre les performances attendues ; le changement de la chaudière d'un immeuble non isolé ne semble pas opportun avant des travaux d'isolation par exemple, la puissance de celle-ci étant sans doute surdimensionnée par rapport aux besoins ultérieurs après isolation.

Un diagnostic global du bâtiment à rénover est donc nécessaire pour avoir une vision globale des besoins et des travaux à envisager. Il ne viendrait à l'idée d'aucun médecin de soigner un malade sans établir préalablement un diagnostic général. Il en va de même pour le bâtiment.

Pour identifier les pathologies, prescrire les bons remèdes et l'ordre dans lequel ils doivent être administrés, il faut d'abord réaliser un Diagnostic technique global (DTG) tel que la loi ALUR le définit. C'est à partir du DTG que pourra être établi un plan pluriannuel de travaux. Au-delà d'une programmation pluriannuelle, le DTG permet de programmer une opération globale ambitieuse avec des travaux groupés qui permettent de réaliser des économies d'échelle par rapport à des travaux étalés dans le temps mais également d'accélérer de manière factuelle la transition énergétique.

De nombreuses études démontrent que la motivation première des copropriétaires n'est pas l'économie d'énergie mais l'amélioration du **confort** (été comme hiver), du **bien-être**, de la **santé** (qualité de l'air), de la **sécurité** et de la **valorisation patrimoniale** (donc de l'étiquette énergie issue du DPE).

La valorisation patrimoniale ne se réduit pas à la valeur verte mais s'étend également à l'esthétique nouvelle du bâtiment, au traitement des pathologies, à la mise aux normes des équipements et la conformité à la sécurité des personnes et des biens. En définitive, le DTG est le point de départ d'une rénovation globale, opération permettant de répondre aux enjeux de transition énergétique efficace du gouvernement tout en répondant aux besoins divers et variés des usagers et usagères.

Des aides multiples quelquefois différentes existent souvent d'une région ou d'une ville à l'autre, ce qui ne facilite pas leur identification par les professionnels/professionnelles et les particuliers/particulières.

## 3. Mixité sociale et intergénérationnelle

C'est en réponse à la ségrégation dans ses manifestations les plus aigües (exclusion, ghettoïsation...) que les politiques publiques, pour reconstruire du lien social et de la cohésion, ont choisi de favoriser la mixité dans les quartiers d'habitation. Cette idée de mixité a influencé les lois relatives à l'urbanisme et au logement (SRU, DUFLOT, projets de la politique de la ville et du renouvellement urbain, loi ELAN...). Pour autant, force est de constater que la proximité spatiale n'est pas "automatiquement" gage de lien social, d'une baisse de l'exclusion, des inégalités, du conflit, des préjugés et des discriminations, de la ghettoïsation. Appliquée dans l'habitat social à l'âge d'or des constructions massives et toujours affichée comme un critère de répartition des logements vacants dans ces grands ensembles, cette ambition n'a pas empêché, notamment dans les zones urbaines, la concentration de populations présentant moult fragilités économiques, familiales, sociales voire comportementales et conduisant à des stigmatisations dont les effets sont longs à conjurer. Par ailleurs, la montée de l'individualisme et le désir incompressible d'être propriétaire ou locataire de sa maison, n'ont pas gommé le besoin de se retrouver entre "pairs". Dans les centres, les quartiers "bobo" en sont une illustration, faisant soudain basculer des immeubles entiers autrefois peu appréciés, en eldorado de l'habitat après réhabilitation. A l'autre bout de la chaîne, dans d'autres quartiers, faute d'investissement, les habitats se dégradent et les loyers ne pouvant être trop élevés au regard des prestations offertes, ce sont les familles aux revenus modestes qui y vivent. A l'échelle des petites villes, ces observations sont peut-être moins flagrantes. Néanmoins, la résistance de certains exécutifs municipaux à construire des logements sociaux, alors même que leurs villes et leurs centres sont en déclin démographique, mériterait des analyses fines quant aux résistances invoquées. Accueillir des ménages à revenus modestes n'est pas automatiquement synonyme de problèmes à venir. Par ailleurs, faire de la mixité sociale une injonction selon des critères économiques de diversification des statuts d'occupation est un leurre. La mixité sociale se construit en centrant la conception de l'habitat sur l'habitant et l'habitante, dans le respect de la dimension humaine, individuelle et collective et de la richesse que la diversité apporte. Cela suppose que les propriétaires, entre autres, quel que soit leur statut, se mobilisent autour de cet objectif.

La mixité générationnelle est une des facettes de la mixité sociale. Elle revient sur la scène publique du fait du fort vieillissement de la population en cours et à venir. C'est un moyen de lutter contre l'isolement social, contre la faiblesse des revenus de certaines personnes âgées mais aussi de nombreux jeunes adultes et/ou familles monoparentales. La cohabitation intergénérationnelle solidaire est consacrée dans la loi ELAN de fin 2018 via la création d'un contrat. Elle avait déjà été proposée comme outil dans la loi d'adaptation de la société au vieillissement de 2015. Les promoteurs de la méthode d'habitat intergénérationnel ont quelques belles réussites à leur actif avec par exemple des espaces partagés (cuisine et salle de convivialité, salle TV et informatique, salle de jeux petite-enfance, buanderie, jardin partagé...), des solidarités qui s'organisent entre résidents/résidentes et bénévoles, parfois pour l'accompagnement de proximité, telles l'expérience "vill'âge bleu" en Bourgogne-Franche-Comté ou l'expérience intergénérationnelle "Aimer" à Limoges. Cette démarche de conception innovante de l'habitat doit à l'échelle d'un quartier être



prolongée. Les attentes d'aménagements de l'espace aux alentours sont différentes selon le profil des résidents et résidentes. Pour devenir consensuelles et pour prévenir d'éventuels conflits d'usage, c'est encore dans la co-construction qu'elles doivent être traitées.

#### 4. Quelle place pour l'automobile et pour les autres modes ?

Ainsi qu'on l'a vu précédemment, les petites villes cumulent les difficultés d'accès à bon nombre d'équipements et de services, y compris pour satisfaire des besoins quotidiens, sans compter l'accès à l'emploi qui est souvent éloigné du lieu d'habitation. Pour toutes ces raisons, renoncer à l'automobile relèverait d'un esprit sacrificiel qu'à ce jour peu de résidents et résidentes, y compris ceux et celles qui disposent de transports en commun réguliers, sont prêts à faire.

La loi d'orientation des mobilités a certes créé des responsabilités institutionnelles aux échelons régional et intercommunal si les communes le décident, afin de couvrir les zones blanches.

Par contre, la mise en œuvre et les moyens permettant de répondre aux besoins de ces zones en transport collectif, en modes doux partagés, etc. n'ont guère été abordés par la loi. La démarche France mobilités initiée par le gouvernement en 2019 a pour objectifs de répondre à ce souci d'opérationnalité et de déployer des solutions innovantes pour toutes et tous et dans tous les territoires, en appuyant l'ingénierie dans les territoires peu denses. Des expérimentations sont recensées sur une plateforme collaborative, dont on ne peut qu'espérer le foisonnement.

Si, à l'échelle du centre, aménager des espaces piétons, favoriser l'utilisation du vélo, voire organiser des systèmes de transports "propres" à la carte sont de l'ordre du souhaitable, en privilégiant la méthode de participation citoyenne, et du possible au regard des finances locales mobilisables, à l'échelle de l'aire de desserte, la solution ne pourra venir que d'un projet porté par l'intercommunalité. L'acculturation pédagogique aux questions environnementale et aux inconvénients de l'automobile, en particulier quand elle est utilisée en "autosolisme", doit rester un objectif afin de trouver des solutions alternatives acceptées.

#### 5. Place et concrétisation des préoccupations environnementales ?

Les contraintes liées au changement climatique sont multiples : orages violents provoquant des inondations soudaines car la terre n'est plus en capacité d'absorption, périodes de canicule, de pluviométrie importante, le réchauffement général induisant une adaptation de la végétation. Ces problématiques nécessitent une meilleure prise en compte de la gestion des risques naturels et industriels, elle-même porteuses de contraintes fondées en matière d'aménagement, qu'incarnent différents instruments tels que les périmètres de prévention (PPRI, PPRN PPRT).

Les Outre-mer doivent gérer de longue date une grande diversité de risques naturels (cyclones, tsunamis, tremblements de terre, éruptions volcaniques, canicules et sécheresses, pluies diluviennes et inondations destructrices). S'appuyer sur les enseignements de ces événements dramatiques est nécessaire.



Autre contradiction à gérer : la production d'énergie propre est vue par tout le monde de manière positive sur le principe mais l'installation d'éoliennes à proximité de chez soi suscite des réticences... Chacun s'accorde pour une gestion de qualité des déchets mais ne veut pas d'usine de traitements sur son territoire... Les solutions d'aménagement local, mais aussi les dynamiques de mutualisation aux niveaux supérieurs (intercommunal notamment) devraient permettre de fonder un juste partage des inconvénients et nuisances, afin de tempérer ces réticences qu'incarne le syndrome "*not in my backyard*". Des solutions existent, notamment en termes d'intégration paysagère et de génie écologique, sous condition de disponibilité de l'ingénierie adéquate.

L'adaptation au long terme et la résilience constituent aussi des enjeux majeurs.

## 6. Dimension intercommunale et place pour l'intercommunalité et la coopération entre communes

Le terme "intercommunalité" désigne les différents dispositifs de coopération possibles entre communes. Les communes sont regroupées au sein d'Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de deux types : constitués pour créer et gérer ensemble des activités ou des services publics, les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) **sans fiscalité propre** (syndicats de communes et syndicats mixtes) sont financés par les contributions de leurs membres. Ils ne disposent pas d'un pouvoir fiscal. Les EPCI à **fiscalité propre** (syndicats d'agglomération nouvelle, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles) sont destinés à regrouper des communes pour l'exercice de leurs compétences autour d'un projet de développement local et à favoriser l'aménagement du territoire. Ces établissements publics disposent du pouvoir fiscal de lever l'impôt. Faire partie d'un EPCI à fiscalité propre est une obligation pour chaque commune.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, les communes françaises sont regroupées au sein de 1 253 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Parmi ceux-ci, sont dénombrées 21 métropoles (+ Lyon), 14 communautés urbaines, 223 communautés d'agglomération et 995 communautés de communes. Le nombre de communes isolées s'élève à 4 (communes insulaires). Est constatée notamment une baisse du nombre d'EPCI : 2 601 en 2009, 1 263 en 2018.

Le CESE estime que l'intercommunalité permet de mutualiser certaines fonctions de centralité mais cela suppose une bonne accessibilité du centre pour la population des autres communes. La loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019 prévoit que l'ensemble du territoire national doit être couvert, à compter du 1<sup>er</sup> juillet prochain, par une autorité organisatrice de la mobilité (AOM). Les communautés de communes, si elles le souhaitent, pourront se saisir de cette compétence avant le 31 mars 2021. A défaut, ce sont les régions qui prendront la compétence mobilité. La mise en place effective des services de transport à l'échelle intercommunale sera plus ou moins longue selon les territoires. En matière d'initiatives de mutualisation, l'intercommunalité peut aussi faire apparaître une forme de polycentralité avec un partage des équipements installés sur plusieurs communes plus ou moins distantes l'une de l'autre. M. Vionnet, directeur de l'Agence d'urbanisme de Saint-Nazaire, reçu en entretien, prenait l'exemple de trois petites communes

faisant partie d'un même EPCI, qui s'étaient réparties les trois équipements suivants : l'école, la salle des fêtes et le gymnase. Il a également souligné la mutualisation par deux communes de l'ensemble de leurs services techniques. Ce phénomène suppose aussi une bonne accessibilité avec une offre de mobilité adaptée. Dans le cas de ces trois communes, elles avaient notamment mis en place pour les relier des pistes cyclables sécurisées.

Le CESE souligne le risque, dans certaines situations, que les communes les plus grandes et/ou les plus riches d'un EPCI ne concentrent sur leur territoire la grande majorité des équipements, le cas échéant en siphonnant une partie de ceux déjà existant ailleurs, au détriment des autres communes. Il peut être également observé que des communes disposant toutes d'un équipement similaire (par exemple une piscine municipale) aient des difficultés à se mettre d'accord quant à la commune qui conservera cet équipement pouvant grâce à la mutualisation offrir de meilleurs services aux citoyennes et citoyens (complexe aquatique). En effet, l'implantation d'un tel équipement contribue à l'attractivité d'une commune et dans bien des cas, la ville de référence de l'EPCI cumule la plupart voire tous les équipements sportifs et associatifs.

Face à la multiplication et à la superposition des textes législatifs et réglementaires notamment en matière d'urbanisme et d'environnement, les petites communes peinent souvent à s'y retrouver, voire se mettent en difficulté. Le développement de l'intercommunalité et l'implication des services déconcentrés de l'Etat ne compensent qu'imparfaitement le retrait du soutien assuré naguère par les DDE devenues DDT avec, au passage, une diminution sensible de leur champ d'intervention et de leurs moyens. Un soutien accru des services de l'Etat (notamment DREAL et DDT) et/ou des régions ou des départements (CAUE) constitue sur ce point une nécessité.

Face à cette montée en puissance du fait intercommunal, certains habitants et habitants peuvent éprouver un sentiment d'éloignement vis-à-vis des décideurs locaux même si les conseillers et conseillères communautaires sont élus au suffrage universel direct.

## 7. Les paradoxes de la décentralisation

La France est un pays dont la mise en place en tant qu'Etat unitaire est particulièrement ancienne, remontant au Moyen Age, et, en partie pour cette raison, traditionnellement centralisé. La mise en place de la décentralisation, à partir de 1982, a visé à accroître les libertés locales et la marge de manœuvre dont disposent les collectivités territoriales pour rapprocher les décisions du terrain, confier une partie des compétences régissant la vie à des conseils élus et favoriser le cas échéant une certaine participation de la population. C'est aussi un pays où l'aspiration à l'égalité, notamment sur un plan territorial, est particulièrement forte.

Or, décentralisation et aspiration à l'égalité territoriale peuvent comporter des points de contradiction. Les compétences et la marge de manœuvre dont disposent les élus et élues des territoires permettent à certains d'entre eux et elles, et notamment à ceux et celles des régions, des départements ou des communes dont les atouts sont les plus grands et/ou les mieux dotés financièrement, d'impulser un développement important de leur collectivité, ce que ne pourront faire dans les

mêmes proportions les élus et élues de collectivités moins favorisées. Un risque non négligeable existe donc que la décentralisation ne creuse les inégalités.

La décentralisation permet donc une certaine liberté et une prise en compte accrue des problématiques locales, avec une possibilité renforcée d'associer les actrices et acteurs locaux et la population, mais, ce faisant, elle risque de creuser les écarts entre les territoires les plus performants ou les mieux dotés et les autres. Il en ressort la nécessité d'un Etat garant d'une prise en compte de la nécessaire égalité entre les territoires, d'une péréquation nationale et de politiques d'aménagement du territoire de l'Etat et des Régions.

La crise sanitaire actuelle a permis de valoriser le rôle des élus et élues locaux et de montrer l'apport de la décentralisation. Les collectivités territoriales sont très mobilisées dans la gestion de la crise, mettant en œuvre une diversité de mesures qui visent à prendre en charge les conséquences du couvre-feu et du confinement, à prévenir la diffusion du virus, à organiser la campagne de vaccination. L'Etat est obligé de s'appuyer sur les élus et élues locaux pour prendre des décisions désormais de plus en plus territorialisées.

Le projet de loi 4D devrait améliorer la prise en compte des réalités locales à condition que les collectivités, principalement les plus petites, puissent accéder facilement à une aide méthodologique et technique, à des financements leur permettant de monter et de mettre en œuvre des projets qui répondent tant aux besoins des populations qu'à un développement local équilibré.

## D - Des initiatives gouvernementales pour y remédier

### 1. 148 territoires d'industrie

L'industrie est un secteur économique pourvoyeur de valeur ajoutée, de gains de productivité élevés et d'emplois qualifiés, de manière directe mais aussi indirecte, à travers les emplois induits qu'elle engendre. Sa redynamisation est un enjeu pour la souveraineté industrielle de la France<sup>71</sup>, pour le nécessaire renforcement de ses capacités d'approvisionnement autonomes dans des productions essentielles, comme l'a montré la crise sanitaire, mais aussi pour le dynamisme de ses territoires.

Une politique de grands programmes industriels a été relancée à partir du mitan des années 2000 : aux 18 programmes identifiés par l'Agence de l'innovation industrielle, entre 2005 et 2008, ont succédé 34 "plans de reconquête industrielle" en 2013, puis les 9 solutions de la "Nouvelle France industrielle", complétées en 2015 par "l'Alliance de l'Industrie du futur". La politique industrielle est portée depuis 2018 par 18 filières industrielles stratégiques et autant de comités de filières réunis autour du Conseil national de l'Industrie, rénové en 2013<sup>72</sup>.

L'industrie française peinant traditionnellement à développer ses établissements de taille intermédiaire (ETI) aux côtés des grandes entreprises industrielles, un objectif de 4000 PME bénéficiant d'ici à 2021 d'un programme d'accélération de Bpifrance a été fixé. La "*French Fab*", "bannière fédératrice de l'industrie française", vise à fédérer autour de valeurs communes des entreprises de toutes tailles (PME, ETI, grands groupes industriels). Cela s'accompagne de programmes de

transformation numérique autour de projets de plateforme numérique de filières, avec un soutien financier de l'Etat, et de l'engagement d'augmenter de 40 % le nombre des apprentis et apprenties d'ici à 2023 par la mobilisation des filières, en lien avec le ministère du Travail.

Outre des avantages fiscaux<sup>73</sup>, un nouveau dispositif d'accompagnement au service des territoires à forte dimension industrielle a par ailleurs été défini en 2018 : 148 "Territoires d'industrie" ont été identifiés en liens avec les Comités de filières et les acteurs et actrices locaux, notamment régions et intercommunalités au titre de leurs compétences économiques. Le pilotage, décentralisé, relève du Conseil régional, avec d'un côté, une animation locale assurée par un binôme formé par une personnalité élue (présidente ou président d'EPCI, le plus souvent, ou maire) et une ou un industriel avec le soutien de l'Etat et de l'autre, une coordination assurée par la Direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance et des "sous-préfètes/sous-préfets à la relance".

Doté de 400 millions € à l'échelle nationale d'ici à 2022, ce programme participe du plan France Relance, le "Fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires" soutenant des projets industriels structurants pour les territoires. Fin 2020, 253 projets industriels ont été lancés dans ce cadre, représentant 1,4 Md€ d'investissements industriels, dont 10 % environ d'aides publiques<sup>74</sup>. Cette initiative serait plus largement, selon le ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance "à l'origine de 1600 projets sur 148 territoires et 500 intercommunalités"<sup>75</sup>. Le CESE a encore souligné dans l'avis *Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités* l'importance de l'enjeu d'une redynamisation de l'industrie pour notre pays et pour ses territoires<sup>76</sup>.

## 2. Des programmes nationaux en faveur de la ruralité

**Le rôle de l'Etat est important dans le soutien des petites villes et de la ruralité.** En effet, comme le souligne le CESE dans l'avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire?*, "des inégalités présentent un caractère cumulatif, qui rend leur correction très difficile au seul niveau des collectivités concernées : [...] des zones rurales déconnectées des aires urbaines mais aussi des collectivités territoriales situées dans le nord et l'est de la France ou encore dans les Outre-mer français connaissent, à la fois, de graves difficultés économiques, des situations sociales préoccupantes, des problèmes d'accès aux services publics et un environnement parfois dégradés". Les résultats du sondage fait en 2018 pour le compte de l'association Familles rurales confirment l'actualité de ce constat du CESE. Si, en moyenne, 43 % des "ruraux" ayant répondu à l'enquête estiment que "le rural est en déclin", les disparités apparaissent marquées selon les régions où ils se trouvent, ce taux atteignant 51 % parmi les "ruraux" interrogés vivant dans la région Hauts-de-France, contre seulement 33 % des ruraux bretons. Dans ce contexte, une politique nationale d'aménagement du territoire, de cohésion nationale, de réduction des inégalités et de pérennisation est indispensable.

Des politiques nationales sont effectivement mises en œuvre en faveur des petites villes et des territoires ruraux. Le Gouvernement avait lancé en 2014 des Assises de la Ruralité, qui ont abouti à 104 mesures pour soutenir le monde rural,

adoptées lors des trois comités interministériels aux ruralités (CIR) de Laon (mars 2015), de Vesoul (septembre 2015) et de Privas (mai 2016).

Le dispositif des **Zones de revitalisation rurales (ZRR)**, créé en 2005, a été prolongé en septembre 2015. Le classement en ZRR est depuis 2017 défini sur la base d'un double critère de densité de population (densité de population inférieure ou égale à 63 habitants/habitantes par km<sup>2</sup>) et de faiblesse du revenu par habitant/habitante (revenu fiscal par unité de consommation médian inférieur ou égal à 19 111€) pour "*cibler à la fois les territoires les plus ruraux et les plus en difficulté d'un point de vue économique et social*". Toutes les communes d'une même intercommunalité sont classées en ZRR pour éviter la concurrence au sein d'une même intercommunalité. Au total, **13 902 communes composant 456 intercommunalités sont classées en ZRR**. Sont possibles sous certaines conditions les principales exonérations suivantes : une exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices réalisés, une exonération de contribution économique territoriale (CET) pour 5 ans au maximum, une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties et une exonération de taxe d'habitation avant sa généralisation.

Le dispositif pluriannuel des **contrats de ruralité** a été mis en place par le CIR du 20 mai 2016, pour permettre un accès coordonné aux 104 mesures prévues en faveur de la ruralité, ainsi que pour renforcer la cohérence et l'impact des actions en matière d'accès aux services publics, de création d'équipements, de revitalisation des centres-bourgs, de soutien à l'ingénierie ou d'animation socio-culturelle<sup>77</sup>. 481 contrats de ruralité ont été signés fin 2017 pour la période 2016-2020. Si ce nombre est très supérieur aux 200 initialement prévus, l'Etat ayant accepté d'en conclure davantage pour répondre à la demande des territoires ruraux, les crédits ont été revus à la baisse : à la mi-2017, l'enveloppe est réduite à 150 millions€ contre 216 millions€ initialement prévus, sans compter les abondements initialement envisagés. Par ailleurs, le système des "enveloppes fléchées" disparaît, les fonds basculant du programme 112 "politique des territoires" au programme 119 (qui obéit au principe de fongibilité) piloté par le ministère de l'Intérieur. Conclut pour 4 ans entre les territoires de projet et l'Etat, ces contrats permettent un soutien aux projets stratégiques locaux portés par les acteurs et actrices des territoires qui s'inscrivent dans les grandes priorités de l'Etat (construction de MSAP ou d'EFS, aménagement de centres-bourgs, espaces de *co-working*, aménagement de chemins piétonniers, plans climat-air-énergie, etc.). Leur méthode ne recourt pas aux appels à projets pour éviter que les territoires soient mis en concurrence et que les intercommunalités ou bourgs les mieux dotés en ingénierie, souvent les plus riches, ne captent l'essentiel des aides. Elle vise par ailleurs à respecter les stratégies locales et les projets de territoire tout en permettant une certaine souplesse (accompagnement des services de l'Etat, clauses de revoyure à mi-parcours).

Le rapport *Vers la deuxième génération de contrats de ruralité*, de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) et l'Association nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP), dresse de ce programme et de sa méthode un bilan plutôt positif (bon accueil des territoires ruraux, effet levier, enveloppe dédiée, disponibilité des "référénts ruralité" dans les préfectures, en mesure de mobiliser les services déconcentrés de l'Etat pour accompagner les territoires, pluri-annualité). La nécessité de pérenniser les financements et de conforter la gouvernance est toutefois

soulignée, en appelant à une contractualisation territoriale générique (un seul contrat d'objectifs pluriannuel par territoire, au sein duquel pourraient s'insérer les politiques sectorielles de l'Etat)<sup>78</sup>.

Un nouveau plan d'action gouvernemental en faveur des territoires ruraux, **l'Agenda rural**, porté par Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et par Joël Giraud, secrétaire d'Etat aux Ruralités, a été présenté en septembre 2019. Il s'inscrit dans la démarche initiée par la Commission européenne d'Agenda rural européen. Sa mise en œuvre est coordonnée par l'ANCT. Il comprend 200 mesures, parmi lesquelles : le **soutien aux petites centralités** (via le programme Petites Villes de Demain, décrit ci-après), **aux petits commerces et aux lieux de centralité** ; le projet "1000 cafés", implantés par le groupe SOS dans des villages, et le **déploiement de 150 tiers-lieux** dans le cadre du programme "*Nouveaux lieux, nouveaux liens*" (60 étant déjà accompagnés fin 2020<sup>79</sup>) ; **l'accès au numérique**, avec l'objectif de déployer la 4G d'ici à fin 2020 sur tous les pylônes existants et de déployer la téléphonie mobile en cinq ans ; l'implantation de **33 campus connectés** avec un accompagnement renforcé, afin de permettre à des bacheliers et bachelières habitant dans les espaces ruraux de poursuivre à distance leurs études supérieures ; la "Boussole des Jeunes", plateforme en ligne d'information qui vise à "faciliter l'accès des jeunes ruraux aux services" ; la facilitation de l'accès aux services publics, avec la création d'au moins un **Espace France Services** pour chacun des 2 054 cantons dont le nombre a été divisé par deux (loi du 17 mai 2013 et décrets de mars 2014), comme noté *supra* ; la **facilitation de l'accès aux soins**, en portant à 600 (au lieu de 400) le nombre de médecins salariés que le Gouvernement s'est engagé à recruter en zones sous-denses (avec l'objectif d'affecter en priorité ces 200 médecins supplémentaires dans les territoires ruraux), ainsi qu'en déployant des stages d'internes en médecine en priorité dans les territoires ruraux ; le soutien à l'insertion, en portant d'ici à 2022 à 40 000 (au lieu de 28 000) le nombre des habitantes/habitants de ZRR bénéficiant des dispositifs d'insertion par l'activité économique<sup>80</sup>.

Nombre de ces dispositifs sont construits autour d'appels à projets, souvent dans des délais très courts. Or, beaucoup de collectivités ne disposent pas de l'ingénierie pour y répondre. De même, les co-financements nécessaires sont parfois trop lourds à mobiliser pour de petites communes. Il en résulte alors un risque de mise en concurrence des territoires et de favoriser ainsi ceux déjà les mieux dotés. Cela rend nécessaires une veille et un accompagnement pour permettre à un plus grand nombre de collectivités d'y répondre. Construire un projet de territoire impliquant les populations ne peut que s'inscrire dans le temps long.

### 3. Le programme Action cœur de ville, préfiguration et premières avancées pour les petites villes

Suite à la prise de conscience par les pouvoirs publics, vers 2016, de la fragilisation des centres de nombreuses villes moyennes, le programme Action cœur de ville, engagé en 2018, vise, par des investissements dans la revitalisation de leur centre, à conforter l'attractivité des villes moyennes qui ont un rôle de centralité essentiel pour les territoires environnants. Ont été retenues dans ce cadre 222 villes d'une population allant de 8 000 à 135 000 habitants et habitantes.

Ce programme **transversal**, qui concerne l'hexagone et les Outre-mer, nécessite de mobiliser **l'ensemble des politiques urbaines. Partenarial**, il associe l'Etat, les divers échelons de collectivités territoriales et trois partenaires financiers principaux (la Banque des territoires pour 1,7 Md€, Action Logement pour 1,5 Md€ et l'Agence nationale de l'habitat pour 1,2 Md€) ainsi que d'autres parmi lesquels, les chambres consulaires. **5 Md€ au total sont mobilisés à l'échelle nationale sur 5 ans**. En mars 2021, 2,1 Md€ ont déjà été engagés dont une partie importante pour l'ingénierie, la restructuration de logements, ainsi que de locaux d'activités et notamment de commerces<sup>81</sup>.

Il vise à **soutenir** et à faciliter **le travail des collectivités locales**, à inciter les professionnels de l'urbanisme, du logement et du commerce à réinvestir les problématiques des centres-villes et dans leur démarche à favoriser le maintien ou l'implantation d'activités au cœur de villes moyennes pour y améliorer les conditions de vie. Il bénéficie aussi du soutien indirect d'une aide à l'investissement locatif des ménages dans l'ancien, puisque le dispositif dit "Denormandie", lancé en janvier 2019, est applicable dans les 222 villes retenues dans le programme Action cœur de ville. Construites autour d'un **projet de territoire**, les actions de revitalisation engagent la commune, son intercommunalité et des partenaires publics et privés. A partir d'un **diagnostic** global de la situation du centre-ville concerné, un **comité de projet local** fixe les actions de revalorisation concrètes à conduire autour de **cinq axes** : la réhabilitation et la restructuration de **l'habitat** en centre-ville ; le **développement économique et commercial** ; **l'accessibilité**, les mobilités et les connexions ; la **mise en valeur de l'espace public et du patrimoine** ; **l'accès aux équipements publics et privés**.

L'avis *Mission commerce* note que le plan Action cœur de ville, à la fin 2020, consacrait de manière directe une part relativement faible de ces montants financiers au soutien des commerces de proximité.

Joël Giraud, secrétaire d'Etat à la Ruralité, précise que les 222 villes sélectionnées ont signé début 2021 la convention cadre Action cœur de ville.

Si les villes moyennes en sont le cœur de cible, figurent parmi ces 222 bénéficiaires **nombre de petites villes**, comme Autun (14 000 habitants et habitantes), Moulins (19 800 hab), Montbrison (16 000), Nogent le Rotrou et Revel (10 000), Redon (9 000) ou Tarare (11 000). Comme le note le CESER de Normandie, **peu de villes comptent en Normandie plus de 20 000 habitantes et habitants**, seuil souvent retenu dans la littérature scientifique ou statistique pour définir les villes moyennes. Mais **le caractère structurant d'une ville pour son territoire ne peut se mesurer à la seule aune d'un seuil démographique**. Ainsi, en Normandie, nombre de villes de 5 000 ou 10 000 habitants et habitantes, voire des bourgs de 2 000 habitants et habitantes, constituent des pôles de centralité et **le maintien de ce maillage relativement dense de "petites" et "très petites" villes ainsi que de "bourgs ruraux" est garant de cohésion et de l'équilibre du territoire**. Aussi, **"la moitié des villes normandes lauréates du programme Action cœur de ville se situe sous ce seuil de 20 000 habitants"**<sup>82</sup>.



La ou le maire, en lien avec la présidente ou le président de l'intercommunalité, pilote la réalisation des projets et préside le comité de projet de sa commune. Les partenaires régionaux ou locaux, publics et privés, agissent et investissent dans les périmètres définis par la convention. La préfète ou le préfet de département coordonne les services, mobilise les moyens de l'Etat pour le projet, assiste au comité de projet de chaque commune et signe la convention pluri-annuelle. Le comité régional d'engagement est constitué par la préfète ou le préfet de Région, les représentants et représentantes régionaux des partenaires et le représentant ou la représentante du conseil régional. L'Agence nationale de cohésion des territoires coordonne l'ensemble et anime le comité technique national (ministères et partenaires).

Les 229 opérations de revitalisation des territoires (ORT) signées début mars 2021 concernent 374 villes dont 188 bénéficient d'Action cœur de ville.

Ainsi, le programme Action cœur de ville a joué un rôle utile de préfiguration pour le programme Petites Villes de Demain et permis de premières avancées pour un certain nombre de petites villes.

#### 4. Petites villes de demain, les débuts d'un programme dédié

Le programme **Petites villes de Demain**, dédié à la revitalisation des centres des villes de moins de 20 000 habitants et habitantes, a été lancé fin 2019 dans le cadre de l'Agenda rural, en complément d'Action cœur de ville, dont il reprend les principes en les appliquant à des villes plus petites. Avec les territoires qu'elles desservent, et pour lesquels elles jouent un rôle de pôle de centralité, ces villes représentent environ 35 % de la population française. Il avait été précédé d'une expérimentation menée depuis 2014 de revitalisation du centre d'une cinquantaine de villes et de bourgs.

Les enjeux pour Petites villes de demain recourent assez largement ceux d'Action cœur de ville, avec notamment le logement, l'accès aux services et aux commerces de proximité, la mobilité, le vieillissement de la population mais aussi le maintien de l'attractivité pour la jeunesse. La dimension du patrimoine, parfois à révéler ou à restaurer, ainsi que la proximité avec la nature et l'innovation, sont pris en compte.

Le programme Petites villes de Demain est dimensionné pour 1000 communes ou groupements de communes mais 1 623 communes (soit 7 millions d'habitants et d'habitantes représentant 10 % de la population) ont été sélectionnées début mars 2021<sup>83</sup> au terme de la remontée des projets effectuée par les préfètes et les préfets<sup>84</sup>, ce qui représenterait plus de la moitié des 2000 villes et bourgs exerçant des fonctions de centralité auxquels il était *a priori* destiné selon Juliette Auricoste. Parmi ces 1 623 villes et bourgs, 52 % comptent moins de 1 500 habitants et habitantes et le moins peuplé, 700. Si l'on y ajoute les aires liées à ces centres-villes et ces centres-bourgs, près de 30 % de la population française sont concernés par ce programme<sup>85</sup>.

Son budget prévisionnel atteint **3 Md€** au total pour les **six ans** de sa durée, de 2020 à 2026. Il s'appuie sur des partenaires co-financeurs (Banque des territoires, ANAH, ADEME, CEREMA) et des associations de collectivités comme les Petites Villes de France. L'ANCT assure la coordination nationale du programme, les préfètes et préfets, délégués territoriaux de l'ANCT, jouant le rôle de facilitateurs aux côtés des porteurs de projets.



Les projets menés dans le cadre de Petites Villes de Demain prendront la forme **d'Opérations de revitalisation du territoire (ORT)**, outil créé en 2018 par la loi Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (ELAN). Mis à la disposition des collectivités territoriales, il a pour objet de porter et de mettre en œuvre un projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social, afin de lutter contre la dévitalisation du centre des villes et des bourgs. L'ORT vise à requalifier l'ensemble d'un centre-ville, à faciliter la rénovation du parc de logements, de locaux commerciaux, artisanaux et du tissu urbain, à créer un cadre de vie attractif et ainsi à favoriser un développement durable du territoire. Elle se matérialise par une convention signée entre l'intercommunalité, sa ville principale, d'autres communes-membres volontaires, l'Etat et ses établissements publics. Elle peut être co-signée par toute personne publique ou privée susceptible de la soutenir ou de prendre part à des opérations prévues par le contrat. Elle est portée conjointement par l'intercommunalité et par sa ville principale<sup>86</sup>.

Le secrétaire d'Etat Joël Giraud souligne qu'avoir un chef ou une cheffe de projet relevant d'une intercommunalité peut favoriser une prise en compte des zones rurales alentour, au-delà de la seule ville-centre. La co-signature systématique de l'intercommunalité, en plus de la ville principale, vise à renforcer cette prise en compte.

Les capacités d'ingénierie et la diversité des compétences internes de ces petites villes étant en général moins larges que celles des villes moyennes, l'enjeu du soutien à l'ingénierie s'en trouve renforcé. Le montant prévu dédié au soutien en ingénierie pour lancer et consolider les projets de territoire dans les villes du programme atteint de ce fait 250 M€. Il devra s'appuyer sur la mobilisation des compétences déjà présentes sur les territoires<sup>87</sup>, notamment d'agences d'urbanisme de villes plus peuplées qui, telles Brest ou Saint Nazaire, apportent des services à des petites villes ou à des intercommunalités voisines<sup>88</sup>. Outre le **soutien à l'ingénierie**, le programme comprend deux autres piliers constitués par des **mesures thématiques ciblées** et par **une mise en réseau** au sein du Club Petites villes de demain.

Petites villes de demain comprend une soixantaine de mesures d'accompagnement qui a vocation à s'enrichir des contributions des partenaires locaux et nationaux du programme pour répondre aux nouveaux besoins identifiés. Parmi ces principales mesures figurent les actions suivantes :

- pour l'ingénierie, un **financement jusqu'à 75 % du poste de chef ou cheffe de projet** (modulé selon l'engagement dans une opération programmée de rénovation de l'habitat) pour accompagner la collectivité dans la définition de son projet de territoire. Des volontaires territoriaux de l'administration (VTA), recrutés entre Bac +2 et Bac +5, pourront s'y ajouter, avec un financement de 15 000 € pour aider à l'embauche de ces jeunes<sup>89</sup>.
- quant à la **revitalisation du commerce**, un financement d'un poste de manager de centre-ville (40 000€ de subvention pour 2 ans), d'un diagnostic flash post-Covid<sup>90</sup> (à 100 %) intégrant un plan d'actions pour la relance du commerce de centre-ville ;
- deux jours d'accompagnement pour une co-construction sur des opérations complexes, telles que la **reconversion d'un site en friche**, et la prise en charge d'une partie du déficit d'opérations pour les projets de reconversion de

friches urbaines, commerciales ou industrielles, pour réaménager des terrains déjà artificialisés ;

- le financement de **1 000 îlots de fraîcheur** et d'espaces publics plus écologiques, ainsi que des aides financières et un accompagnement de la Fondation du Patrimoine pour l'accélération de la **rénovation du patrimoine non classé** ;
- sur le plan des **équipements favorisant l'attractivité**, la création de **800 France services**, d'ici à 2022, dans les communes du programme (30 000€ de subventions annuelles auxquels s'ajoutent une formation et des aides à l'investissement), de **200 Fabriques du territoire**, tiers-lieux regroupant des services liés au numérique (télétravail, ateliers partagés...) profitant au territoire dans son ensemble et de **500 Micro-Folies**, tiers lieux culturels développés par l'établissement public de la Villette et financés jusqu'à 80 % par l'Etat.

100 projets de rénovation du patrimoine privé non-classé pourront, en lien avec la Fondation du patrimoine, bénéficier d'exonérations normalement réservées au patrimoine classé<sup>91</sup>.

Pour le CESE, l'accent mis sur l'ingénierie, la place accordée au projet de territoire et son caractère global, la durée du programme (6 ans constituent une durée brève pour impulser la revitalisation d'un territoire mais correspondent au mandat municipal), le caractère partenarial ainsi que la place faite aux projets et aux acteurs et actrices locaux sont des atouts importants de ce programme.

Il importera que ces projets fassent une plus grande place à l'implication des acteurs et actrices de terrain, ainsi qu'à la participation citoyenne et puissent s'appuyer sur l'expertise et les actions des réseaux consulaires.

## 5. Plan de soutien et plan de relance

Pour faire face à la crise économique consécutive à la crise sanitaire et aux confinements, le Gouvernement a mis en place un **plan de soutien de 470 Md€** à la fin juillet 2020 pour accompagner et protéger les entreprises et leurs personnels.

Ce plan comprend notamment un **fonds de solidarité** mis en place par l'Etat et par les Régions pour prévenir la cessation d'activité des petites entreprises, des microentreprises, des indépendantes et indépendants, particulièrement touchés par les incidences de cette crise, avec des aides dont le montant varie selon la période et le mois. En octobre 2020, 1,7 millions d'entreprises en avaient bénéficié. 600 000 entreprises se sont vu accorder un **prêt garanti par l'Etat** pour plus de 120 Md€ au total. Des **exonérations de cotisations sociales** (à hauteur de 3,9 Md€ au total) ont concerné les TPE et PME qui ont été fermées administrativement. Depuis mars 2020, 2 millions de travailleuses et travailleurs indépendants ainsi que 800 000 employeuses et employeurs ont bénéficié de **reports de cotisations**, respectivement pour 6,9 Md€ et 18 Md€. S'y sont ajoutés des **dispositifs d'activité partielle** : en avril 2020, 8,8 millions de salariés et salariées étaient en activité partielle, 7,9 millions en mai et 4,5 millions en juin, ce qui a représenté au total 19,5 Md€<sup>92</sup>. Ces aides, nécessaires pour sauver un grand nombre d'entreprises grandes et petites, concernent notamment des activités industrielles, des commerces

ainsi que des entreprises du commerce de proximité et de l'artisanat implantées dans de petites villes et des centres bourgs. Des **mesures d'accompagnement des collectivités territoriales** et un **engagement des chambres consulaires, des filières et des organisations syndicales auprès de leurs ressortissants/ressortissantes et adhérents/adhérentes**, s'y sont ajoutées. On se reportera pour les mesures de soutien et d'accompagnement concernant les commerces et l'artisanat commercial à l'avis *Mission commerce saisine gouvernementale*, qui les décrit de manière plus détaillée.

A aussi été présenté début septembre 2020 par le Premier ministre le **Plan "France relance"** qui mobilisera au total **100 Md€** et prévoit des mesures nationales avec le soutien financier de l'Union européenne dans le cadre du plan de sauvetage.

Il comprend un **volet écologique et énergétique de 30 Md€**, avec notamment des mesures en faveur de la densification et du renouvellement urbain, de la rénovation énergétique, d'infrastructures et de mobilités vertes, mais aussi de la transition agricole, de la décarbonation de l'industrie ou de l'économie circulaire et des circuits courts qui concernent entre autres des petites villes, des bourgs ruraux et leur environnement.

En matière de **compétitivité**, ce plan comporte des mesures visant à favoriser la diffusion et la maîtrise du numérique au sein des entreprises, dont *l'avis Mission commerce saisine gouvernementale* souligne la nécessité, notamment pour favoriser l'indispensable mutation omnicanale (associant présences physique et numérique) du commerce de proximité ainsi que de l'artisanat. Il prévoit aussi des mesures de fiscalité et de financement des entreprises et de soutien à la relocalisation de productions notamment industrielles<sup>93</sup>.

Un troisième axe est centré sur la **cohésion sociale et territoriale**, avec un volet portant sur les territoires et des mesures relatives entre autres à la poursuite du Plan France Très Haut Débit et à sa généralisation d'ici à 2025 (et non plus 2022 comme initialement prévu), l'inclusion numérique, au soutien aux collectivités territoriales et à la contractualisation Etat/collectivités. Un volet traite du Ségur de la Santé, un autre de la sauvegarde de l'emploi et des mesures sont dédiées aux jeunes et aux personnes précaires.

Des projets sélectionnés au titre du programme Petites Villes de Demain pourront bénéficier de financements dans le cadre du Plan de Relance quand ils entrent dans ses priorités.

## 6. Loi ELAN

L'installation de centres commerciaux périphériques a, comme déjà noté, contribué à fragiliser les commerces du centre de nombreuses petites villes et bourgs et se traduit depuis au moins une dizaine d'années par une croissance de la vacance commerciale en leur sein.

Une étude de l'Institut pour la Ville et le Commerce montre que la croissance de la vacance commerciale est particulièrement forte dans les centres des petites villes (agglomérations urbaines de moins de 50 000 habitantes et habitants selon l'approche de l'étude) et dans les petites villes moyennes (agglomérations urbaines de 50 000 à 100 000 habitantes et habitants). Elle relève que de petites villes figurent

parmi les villes qui ont le mieux résisté mais il s'agit en ce cas souvent de villes touristiques, comme Bayeux (13 000 habitants/habitantes) et Beaune (20 000), ou littorales et touristiques, à l'image de Granville (12 000) et de Biarritz (25 000) ou encore du siège d'une préfecture, comme Saint-Lô (19 000)<sup>94</sup>.

Commerces et services marchands ne sont, entre 2006 et 2015, que le sixième facteur d'artificialisation, très loin derrière l'habitat individuel et l'extension des réseaux routiers. Mais la création et l'extension des surfaces commerciales y contribuent aussi de manière indirecte, à travers l'extension des voies de raccordement reliant aux routes les nouvelles surfaces commerciales et zones d'activités. L'essor de l'e-commerce suscite par ailleurs la création ou l'extension de grandes plates-formes logistiques, même si la part des entrepôts destinés exclusivement à ce type de commerce demeure très minoritaire<sup>95</sup>.

Par ailleurs, dans les petites villes et les bourgs, à cette artificialisation liée à la création ou à l'extension de centres commerciaux périphériques et à celle liée aux entrepôts logistiques se rajoute souvent celle imputable à la création de lotissements ou de pavillons avec jardins, là aussi en périphérie. Cela apparaît d'autant plus préjudiciable pour les petites villes et pour les territoires ruraux que l'agriculture et les industries agroalimentaires y représentent en général une part plus importante qu'ailleurs des ressources et des emplois locaux.

Mais cet enjeu de l'artificialisation des sols importe pour le pays tout entier. Le niveau de l'artificialisation des sols en France, avec un taux de 9 % en 2018 (enquête Teruti rénovée), est important et les surfaces couvertes par les sols artificialisés ont beaucoup augmenté (en flux) en longue période : elles sont passées de 2,5 Millions d'hectares en 1960 à plus de 5 millions aujourd'hui. Comme le note Emmanuel Hyst, président de la FNSAFER, *"au rythme actuel, 1,7 million d'hectares, soit 6 % de la surface agricole utile actuelle de notre pays (27 millions d'hectares) seraient artificialisés d'ici 2050, avec des incidences considérables sur la réduction du potentiel agronomique et sur la réserve utile en eau. Il s'agit d'un enjeu agricole mais aussi sociétal"*<sup>96</sup>. Or, il n'y a pas assez de terres agricoles dans le monde au vu de l'augmentation de la population et de la réduction des rendements agricoles liés au changement climatique<sup>97</sup>.

Une prise de conscience a commencé de s'opérer en Europe et en France. Dans notre pays, si le Plan Biodiversité de 2018 fixe un objectif de "zéro artificialisation nette" (ZAN) à terme sans fixer d'échéance, l'actuel projet de loi portant lutte contre les dérèglements climatiques fait référence au "ZAN" et adopte un objectif quantitatif de diminuer par deux dans les dix ans à venir le rythme d'artificialisation.

La loi ELAN vise notamment à favoriser le maintien ou le développement des surfaces commerciales en centre-ville et à lutter contre les friches commerciales. Des périmètres d'ORT peuvent être délimités et, en centres-villes, permettre une dérogation d'autorisation d'exploitation commerciale. Le Document d'aménagement commercial (DAC) devient obligatoire dans le Schéma de cohérence territoriale (SCOT)<sup>98</sup>. De manière plus large, l'inscription de la lutte contre l'étalement urbain dans les objectifs généraux du code de l'urbanisme, ainsi que l'intégration de la densification urbaine dans les orientations d'aménagement et de programmation des Plans locaux d'urbanisme, vont dans le bon sens. Il en va de même de la création

d'une incitation à l'installation commerciale dans les 222 centres de villes moyennes d'Action Cœur de ville, comme déjà noté, ou de la mesure visant à ce que toute construction de nouveau parking soit perméable pour favoriser l'infiltration des eaux dans le sol<sup>99</sup>.

## 7. Loi climat et Plan climat : un apport potentiel important d'emplois ?

Réussir la transition écologique représente un enjeu majeur pour la planète, pour l'Union européenne et pour notre pays, à la fois sur le plan environnemental, pour remédier au changement climatique, à l'artificialisation des sols, à la réduction de la biodiversité, pour promouvoir une utilisation durable des ressources, et, sur le plan économique, à travers les opportunités de croissance et d'emploi qui peuvent en découler.

Ainsi, les émissions de gaz à effet de serre du secteur résidentiel-tertiaire ont représenté en 2018 la deuxième source d'émissions de CO<sub>2</sub>, avec 19 % du total national. Elles proviennent à hauteur de 60 % des logements, même si la part de ces derniers se réduit progressivement, et de 40 % des bâtiments du secteur tertiaire<sup>100</sup>. Le secteur des transports représentait en 2018, hors émissions de nos transports internationaux aériens, maritimes ou fluviaux, 31 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) en France<sup>101</sup>. Elles proviennent pour 53 % des voitures particulières, pour 2 % du transport poids lourds (camions ou cars), pour 20 % des véhicules utilitaires légers et pour moins de 6 % du transport aérien, maritime, ferroviaire et fluvial intérieur<sup>102</sup>. Ce secteur représentait par ailleurs 28,5 % de la consommation énergétique finale française en 2016<sup>103</sup>.

**Les petites villes, les centres-bourgs et les espaces ruraux alentour, où réside un tiers environ de la population de notre pays, sont largement concernés par ces enjeux.** En effet, les bâtiments et logements situés dans les centres-villes et centres-bourgs y sont pour nombre d'entre eux vieillissants voire dégradés, ce qui favorise émissions de gaz à effet de serre et précarité énergétique. L'artificialisation des sols résultant de l'étalement urbain y est importante, en particulier dans les territoires périurbains et ruraux situés à proximité des villes proches des grandes métropoles. Cet étalement urbain se traduit par ailleurs en zones peu denses, pour les ménages, par une multiplication des trajets opérés en véhicules individuels motorisés, et pour le fret, par des trajets en camion, générateurs d'émissions de gaz à effet de serre. Enfin, il tend à réduire les surfaces de sols cultivables, la biodiversité et à interrompre la continuité de la trame verte et bleue.

Favoriser la transition écologique et le développement durable suppose une réorientation des modèles de production et de consommation pour mettre en œuvre concrètement la transition, économiser les ressources non renouvelables et réduire les atteintes à l'environnement et les pollutions.

Le CESE a souligné de longue date dans ses travaux<sup>104</sup> l'importance des enjeux qui en découlent en termes d'emploi, mais aussi des investissements que cela suppose, ainsi que la nécessité d'identifier les besoins en compétences, en qualification, en formation et en emplois qui résulteront des politiques d'incitation et des actions de transformation menées dans les diverses filières concernées. Cela

suppose aussi d'anticiper les reconversions que nécessiteront ces transformations d'emplois dans les bassins d'emplois, en cherchant à attirer des jeunes vers ces nouvelles qualifications, mais aussi à faciliter la transition de métiers fragilisés vers des métiers en développement<sup>105</sup>.

Le CESE rappelait en 2015 que les activités de l'économie verte emploient 5,1 millions de personnes, soit 19 % de la population active recensée (INSEE 2010), que l'objectif de la Stratégie nationale écologique vers un développement durable affichait un objectif de 100 000 emplois supplémentaires créés entre 2014 et 2016, et estimait à 75 000 le nombre des emplois qui pourraient être créés par l'amplification de la rénovation énergétique des bâtiments<sup>106</sup>. A eux seuls, les emplois dédiés à la biodiversité représenteraient de l'ordre de 76 000 emplois<sup>107</sup>. Les gisements potentiels en matière d'emploi seraient particulièrement importants dans des secteurs tels que le bâtiment et le logement (construction et rénovation thermique), l'agriculture et l'industrie, les énergies renouvelables, les réseaux de chaleur et de froid, les produits et services concourant à des déplacements plus sobres en carbone, ainsi que les activités de collecte et de recyclage des déchets<sup>108</sup>.

Des avancées dans ces domaines pourraient être favorisées par la prise en compte de ces enjeux dans les objectifs et les projets retenus dans le cadre du programme Petites villes de demain. Le CESE appelle à ce qu'il en soit pleinement tenu compte dans la sélection des projets et dans leur conduite sur le terrain. De petites villes et des bourgs ont opté, à partir de leurs caractéristiques propres, pour un développement compatible avec les objectifs de la transition écologique : c'est entre autres le cas de Loos-en-Gohelle (Pas-de-Calais), dont la population avoisine 7 000 habitants/habitantes, du pays de Tramayes (Saône-et-Loire)<sup>109</sup>, dont le bourg compte moins de 2 000 habitants/habitantes, ou de celui de Figeac (Lot), ville qui compte 10 000 habitants/habitantes<sup>110</sup>.

### III - FAVORISER UNE REDYNAMISATION DURABLE DU CENTRE DES PETITES VILLES ET DES BOURGS

#### A - AXE I : Définir un projet global fondé sur un diagnostic participatif et appuyé sur une ingénierie pluridisciplinaire

##### 1. Elaborer le nécessaire diagnostic global et participatif

Les villes et les bourgs de nos territoires se sont construits sur le long terme le plus souvent par des extensions en grignotant au fur et à mesure sur la campagne environnante. Les anciens ont pris soin de préserver les terres agricoles productives, de ne pas construire dans les zones à risques, en se protégeant des phénomènes naturels connus (vents dominants, tempêtes, inondations, avalanches...).

Ces dernières décennies, ces fondamentaux ont souvent été oubliés au profit d'une certaine facilité, en construisant là où cela était le plus aisé et le moins coûteux *a priori*. On a ainsi vu, en périphérie, proliférer les centres commerciaux et s'étendre à perte de vue les lotissements, tendances ayant pour effet de vider les centres des petites villes et des bourgs, d'artificialiser les terres dans des proportions considérables et d'uniformiser les entrées de ville tout en accroissant la dépendance des habitants et des habitantes à la voiture.

L'attractivité de la France, notamment sur le plan touristique, tient beaucoup au charme que dégagent nos petites villes et nos bourgs, non seulement par la richesse de leur patrimoine urbain et architectural mais aussi grâce aux femmes et aux hommes qui y vivent et aux activités qu'elles et ils y développent, qu'elles soient commerciales, artisanales ou culturelles. Cela crée une alchimie spécifique à nos territoires mais qui reste fragile.

Les différents enjeux de redynamisation des centres des petites villes et bourgs, indissociables des problématiques environnementales, mais aussi sociales et économiques d'aujourd'hui, nous obligent à repenser ces centres-villes de demain autrement, afin d'y remettre de la "vie", en les réparant, en réinventant de nouveaux usages, en réfléchissant plus en amont pour limiter l'utilisation de matières premières en aval dans une logique de développement durable pour donner envie d'y vivre.

Des projets « objets-phares » n'ont jamais fait la ville... Celle-ci a besoin d'une vision stratégique dépassant le temps du mandat électoral, fondée sur une analyse transparente et partagée des enjeux, identifiant les risques potentiels en matière économique, sociale et environnementale, en s'appuyant sur l'histoire des lieux, ses racines, ses spécificités et ses atouts.

Savoir écouter les gens qui vivent sur place, partager avec eux leurs craintes mais aussi leurs souhaits et leurs idées permet souvent de trouver des solutions parfois simples, d'autres plus innovantes, qui peuvent apporter beaucoup à la vie locale. De petites choses issues des besoins de certaines personnes, des idées portées par les habitants et habitantes eux et elles-mêmes peuvent enclencher une nouvelle dynamique inversant la tendance de la spirale descendante et redonnant de l'attractivité au territoire.

Il importe d'établir un diagnostic global, fruit de la mise en place d'ateliers thématiques participatifs sur les questions environnementales, sociales, économiques et culturelles, qui auront pour mission d'identifier de façon partagée les enjeux spécifiques de la ville ou du bourg. Ces enjeux, souvent liés entre eux, seront mis en exergue à la fois par des professionnels (par exemple pour des questions pointues de positionnement du commerce, de biodiversité, d'hydrogéologie ou encore d'architecture...) mais aussi par les habitants et habitantes associés qui connaissent eux aussi très bien leur territoire. Ces enjeux seront hiérarchisés en fonction des urgences ressenties et avérées. Cela permettra d'identifier des objectifs partagés en fonction des priorités locales mais aussi à un niveau plus large, par exemple pour limiter le réchauffement planétaire, dans une démarche de ville plus frugale et circulaire.

Une charte d'objectifs, initiée par la municipalité, devra être co-élaborée et passée avec les parties prenantes de la ville : des représentants et représentantes des



habitants, les jeunes, les seniors, les commerçants et commerçantes, professions libérales, associations, déclinée dans un plan d'actions définissant un projet de ville partagé entraînant l'ensemble de la population dans une dynamique positive<sup>111</sup>.

### Préconisation 1 :

**Le CESE préconise l'établissement d'un projet de ville fédérateur, fondé sur un diagnostic global et partagé par les acteurs locaux et la population, accompagné d'une charte d'objectifs. Ce projet de ville devra s'inscrire dans le temps long pour répondre aux enjeux prioritaires identifiés sur les plans économiques, sociaux et environnementaux. La co-création de la ville de demain devrait initier des pistes d'actions innovantes dans un souci d'équilibre du territoire.**

**Ce diagnostic et ses modalités d'élaboration devront être adaptés à la taille de la commune en termes de population et de moyens financiers.**

## 2. Prendre en compte le besoin d'ingénierie

Depuis le départ des DDE, qui apportaient autrefois aux maires, conseils en matière d'aménagement, droit de l'urbanisme, voire aide au montage de dossiers de subventions..., les petites communes des territoires ruraux souffrent d'un manque d'ingénierie de proximité.

Aujourd'hui l'Etat, au travers de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) et des organismes dépendant aussi de l'Etat, tels le CEREMA, l'ANAH ainsi que d'autres plus proches des territoires comme par exemple les CAUE (dépendant des départements) ou des parcs naturels régionaux, peuvent apporter leur soutien aux petites communes qui doivent toutefois parfois gérer seules une multitude de sujets et de problèmes.

Chacun de ces organismes est fortement impliqué mais leurs offres peuvent présenter parfois des doublons. Ils travaillent souvent chacun de leur côté, en silo vertical sans lien avec les autres, sans cohérence et de façon parfois désorganisée.

### Préconisation 2 :

**Le CESE préconise une meilleure coordination des actions entre, d'une part, les services d'appui déconcentrés de l'Etat dans les territoires et ceux de ses agences et opérateurs (CEREMA, ANAH, ADEME, services départementaux de l'architecture et du patrimoine...) et, d'autre part, ceux des collectivités (parcs naturels régionaux, agences d'urbanisme, CAUE...).**

Une bonne coopération entre département, région et préfet ou préfète, devrait permettre de renforcer les projets locaux en facilitant leur montage technique et financier.

L'ANCT, consciente du besoin de soutien en ingénierie des territoires en difficultés voire en déprise, souhaite initier à travers le programme « Petites villes de demain » une démarche visant à mettre à disposition des maires des étudiantes et étudiants volontaires territoriaux en administration (VTA), de niveau bac +2 minimum avec une aide financière de l'ordre de 15 000 €.

## Préconisation 3 :

**Pour le CESE, si l'idée des étudiantes et étudiants volontaires territoriaux en administration (VTA) semble intéressante, il préconise un encadrement pédagogique, une rémunération décente et une clarification du statut d'emploi.**

### 3. Rôle des politiques pour initier, décider et porter un projet garant du bien commun

La commune, quelle qu'en soit la taille, est administrée par un exécutif local élu par les habitants et les habitantes pour un mandat de 6 ans en vertu des principes constitutionnels qui constituent le socle de notre démocratie. La ou le maire issu de cet exécutif en devient ce que l'on nomme communément le « premier magistrat », ce qui lui confère une responsabilité particulière sur tous les aspects de la gestion municipale, y compris lorsque des parties de cette gestion font l'objet de délégation. Tout élu ou élue municipal, quelle que soit son appartenance ou non à un courant politique, vise la vitalité et le rayonnement de la commune. Il lui appartient de garantir l'intérêt général des habitants/habitantes et des biens communs municipaux. Une ou un maire d'une petite commune aura à cœur de s'intéresser à l'ensemble des paramètres exposés dans cet avis.

Le rôle du ou de la maire, garant de l'intérêt général des habitants/habitantes et des biens communs municipaux, est central dans l'efficacité de la méthode.

Si le centre-ville, « vitrine » le plus souvent d'une commune, est en déprise voire en grande difficulté, c'est à lui ou elle, dans un souci permanent de démocratie locale : d'initier les débats avec les habitants et habitantes, l'ensemble des acteurs et actrices de la société civile et le conseil municipal, permettant l'expression des attentes - d'établir un recensement exhaustif du foncier et du bâti municipal et privé y compris dans sa dimension patrimoniale – de donner les moyens aux projets d'émerger. Puis de fixer un cap sur le court, moyen et long terme en veillant à évaluer régulièrement la pertinence et la viabilité des choix arrêtés.

## Préconisation 4 :

**Le CESE préconise d'intégrer les dimensions "développement économique durable" et "emploi" à la convention cadre des projets de redynamisation (Petites villes de demain) et d'associer dès l'origine les parties prenantes à la gouvernance de cette convention.**

## Préconisation 5 :

**Le CESE préconise, au-delà des procédures obligatoires, de prévoir des démarches de participation et de concertation spécifiques à l'échelle de la ville ou de l'intercommunalité, en vue de la redynamisation des centres des petites villes et des bourgs, entre tous les acteurs, collectivités publiques, acteurs économiques, sociaux et associatifs. Il propose que ces démarches soient reconnues par l'attribution d'un "label économique, social et environnemental de territoire" prenant en compte des engagements de haut niveau de responsabilité sociale et en termes de transition écologique.**

## 4. Rôle de l'Etat

Dans le champ de cet avis, l'Etat a pour missions :

- d'impulser et d'accompagner les politiques publiques, afin de garantir leur application dans un souci d'égalité républicaine et d'équilibre territorial, garants de la cohésion territoriale.
- de contrôler leur mise en œuvre *via* sa présence dans de nombreuses commissions locales et, le cas échéant, d'engager les recours contre des dispositions non conformes aux objectifs visés.

La modélisation d'un dispositif national étant antinomique avec l'indispensable prise en compte des réalités locales, c'est à l'Etat et à son représentant ou à sa représentante qu'il appartient de créer les conditions optimales d'une conduite de projet associant très largement l'ensemble des acteurs et des actrices socio-économiques du territoire concerné.

La multiplicité et la complexité des programmes engagés pour revitaliser les petits centres-villes et centres-bourgs confèrent à l'Etat un rôle central dans le conseil et l'évaluation à l'éligibilité des communes candidates, dans le strict respect des prérogatives des uns et des autres.

L'Etat, *via* son représentant ou sa représentante sur le territoire et le support des services déconcentrés, dès lors qu'il engage des programmes dédiés à la revitalisation des centres-villes, a la responsabilité d'en faciliter l'accès aux communes ciblées les plus en difficultés. Dans cet esprit, la simplification des procédures et le timing d'éligibilité aux dispositifs doivent être adaptés à l'agilité des communes demandeuses.

### Préconisation 6 :

#### **Le CESE préconise :**

**- de renforcer les moyens territoriaux de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) et des sous-préfectures dans leur rôle d'appui au plus près des territoires ;**

**- de mettre en place un guichet unique par département pour apporter aide et conseil aux collectivités sur l'initialisation et la définition des projets de ville dans le cadre des différents programmes existants, en amont du recrutement du chef ou de la cheffe de projet.**

**L'accès aux appels à projets et aux services d'appui doit être facilité, notamment pour les collectivités les plus petites qui disposent de peu de personnels administratifs et techniques.**

## B - AXE II : Promouvoir un urbanisme co-construit : du diagnostic au projet

### 1. Redonner du sens à la nécessaire pluridisciplinarité de l'urbanisme

Face aux enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle pour rendre des territoires attractifs, il est nécessaire de croiser les regards et de partager un langage commun. Pour cela, le décloisonnement des disciplines est essentiel. Pourtant, en France, contrairement à d'autres pays européens, il est constaté une difficulté à dépasser les frontières de l'expertise acquise pour favoriser la complémentarité des approches. Cette difficulté à s'ouvrir à la multidisciplinarité ne favorise pas la créativité collective et cela finit par constituer un frein dans la planification et la réalisation de territoires attractifs et durables.

Cette « inhibition » à la co-construction trouve probablement sa source très en amont dans l'éducation et la formation puis dans l'exercice des métiers.

La tendance à la segmentation des métiers reste forte entre urbanistes, architectes, ingénieurs, paysagistes, femmes et hommes, sans parler des financiers qui interviennent souvent trop tard sur les projets. Certains se spécialisent dans le neuf, d'autres dans la réhabilitation. Il en va de même pour les métiers de réalisation comme les maçons, les plombiers, les couvreurs, etc., qui doivent se parler davantage. Les nouveaux outils de travail collaboratif, tel le Bâtiment intelligent modélisé (BIM), devraient favoriser les améliorations en ce sens. De nouveaux profils facilitant les interfaces à toutes les étapes doivent émerger ayant cette qualité de « catalyseur » pour faire converger et aboutir les idées de celles et ceux qui « pensent » et de celles et ceux qui « bâtissent ».

Parallèlement, de nombreuses villes et bourgs manquent de moyens pour financer une ingénierie de qualité qui leur permette d'intégrer des visions globales, à court, moyen ou long terme du développement de leur ville ou de leur territoire. La mise à disposition, en amont de la commande, d'équipes pluridisciplinaires élargies constituées de jeunes architectes, urbanistes, sociologues, ingénieurs, paysagistes, designers et d'élèves, femmes et hommes, issus des formations du bâtiment et des travaux publics, serait un atout notable pour élargir les idées d'aménagement, réaliser des diagnostics concertés avec la population. Il s'agit en résumé d'un soutien à l'élaboration de la commande publique en faisant travailler ensemble des professionnels et des jeunes aux compétences multiples.

Enfin, l'insertion professionnelle des jeunes est une problématique en France qui concerne aussi les jeunes diplômés. L'accès au premier emploi est souvent difficile. La crise sanitaire accentue ce phénomène. Il s'agit, dans un rapport de réciprocité, de permettre aux jeunes d'acquérir des savoir-faire et de se confronter à la réalité en même temps que l'on apporte de la compétence aux collectivités locales.

### Préconisation 7 :

**Le CESE propose que soient lancées dans un premier temps des expérimentations locales en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'architecture et de paysage :**

- favorisant l'insertion professionnelle des jeunes dans ces secteurs en leur proposant une première expérience professionnelle. Ces jeunes seraient rémunérés et bénéficieraient dans l'incubateur de la possibilité d'exercer leur métier. Un parrainage par des experts/expertes et/ou un suivi par des enseignants/enseignantes seraient mis en place.

- aidant les collectivités locales à accroître les champs des possibles en termes d'aménagement de leur territoire et de compétences nouvelles qu'elles ne pourraient pas financer, en particulier des communes aux moyens réduits.

**Ces expérimentations devraient être suivies et évaluées dans la perspective d'une éventuelle généralisation.**

## 2. Promouvoir un urbanisme circulaire

Il importe pour le CESE de prendre en compte, dans la conception des nouveaux bâtiments du centre des petites villes et des bourgs ainsi que dans la requalification en leur sein des bâtiments existants qui le nécessitent, les possibilités offertes par l'urbanisme circulaire.

Comme mentionné *infra*, il s'agit de favoriser une polyvalence accrue des bâtiments publics afin de pouvoir en intensifier les usages, mais aussi de privilégier quand cela est possible la transformation de bâtiments existants à une destruction/reconstruction. Ainsi, quand le volet commercial du projet de redynamisation globale d'une petite ville a prévu pour renforcer l'attractivité des commerces, de les concentrer dans une partie du centre-ville, voire dans une ou deux rues, les anciens locaux commerciaux laissés vacants dans une autre partie de la ville pourront être transformés en locaux associatifs ou en logements, de manière à économiser de la matière et de l'énergie. Des espaces partagés, naturels et/ou végétalisés pourront aussi être prévus dans le cadre de ces opérations, pour leur donner une nouvelle attractivité.

Le recensement des divers types de friches pour permettre leur revalorisation en est aussi une composante nécessaire.

### Préconisation 8 :

**Le CESE appelle à tendre dans le cadre de la redynamisation du centre des petites villes et des bourgs vers un urbanisme circulaire. Cela suppose de favoriser une polyvalence accrue des bâtiments publics pour en intensifier les usages, de privilégier la requalification de bâtiments inoccupés et dégradés à leur destruction/reconstruction, en veillant à l'attractivité des nouveaux espaces ou logements ainsi créés.**

**Le CESE appelle à associer en amont de cette démarche les actrices et acteurs locaux de la société civile organisée et la population, de manière à les y sensibiliser, à recueillir leur avis et ainsi à favoriser son acceptabilité.**

### 3. Améliorer la connaissance du patrimoine public et privé

Reconstruire la ville sur la ville nécessite une connaissance approfondie de l'existant tant du patrimoine bâti privé que public, qu'il s'agisse de logements, de commerces ou encore de locaux d'activités.

Comme déjà noté, il ne viendrait à l'idée d'aucun médecin de soigner un malade sans établir préalablement un diagnostic général; il en va de même pour le bâtiment. Pour identifier les pathologies, prescrire les bons remèdes et l'ordre dans lequel ils doivent être administrés, il faut d'abord réaliser un Diagnostic technique global (DTG).

#### Préconisation 9 :

**Le CESE préconise dans le cadre du projet de ville la réalisation d'un diagnostic des bâtiments publics et privés à rénover pour avoir une vision globale des travaux à envisager selon l'état du bâti et des besoins.**

**Le CESE recommande, dans le cadre du plan de relance, de soutenir plus particulièrement les programmes visant une opération globale ambitieuse avec des travaux groupés qui permettent de réaliser des économies d'échelle par rapport à des travaux étalés dans le temps mais également d'accélérer de manière factuelle la transition énergétique. Ces travaux, visibles rapidement, participeront à la redynamisation des centres des petites villes et des bourgs, dont beaucoup sont en déprise.**

L'état de certains bâtiments peut nécessiter de simples travaux d'entretien. D'autres n'ayant pas été entretenus de longue date peuvent être en état de vétusté avancée voire d'abandon et nécessitent de gros travaux de rénovation. Dans d'autres cas, les rénovations ne semblent plus possibles eu égard aux coûts annoncés ; la pertinence de leur réhabilitation, de leur adaptabilité, de leur transformation se doit toutefois d'être étudiée et en dernier ressort la démolition et la reconstruction peuvent être les seules solutions soutenables. Les qualités urbaines et architecturales, les potentialités de la construction ainsi que les contraintes d'adaptation aux îlots de chaleur devront être mises en exergue et influencer sur son devenir.

Au-delà de l'état du bâti sur le plan technique, il y aura lieu d'identifier au sein de chaque cœur de ville ou bourg le nombre de bâtiments et de logements durablement vacants et la temporalité de leurs usages, sachant que nombre de bâtiments notamment publics ne sont utilisés qu'une partie du temps.

#### Préconisation 10 :

**Le CESE recommande, avant d'envisager toute construction nouvelle en matière de logements, de commerces, de bureaux ou d'équipements publics, d'explorer toutes les opportunités possibles (restructuration ou reconstruction) laissées par des vacances ou des friches au sein des centres des petites villes ou des bourgs.**

**Le CESE préconise, pour la réalisation de ces travaux plus coûteux qu'une construction neuve :**

- de mettre en place des aides financières ou fiscales particulières pour les opérations situées dans des petites villes ou bourgs en déprise, où les coûts des travaux pourraient être supérieurs à la valeur vénale des biens ;

- d'aider de façon plus favorable les collectivités qui engagent des travaux de restructuration des bâtiments publics avec mutualisation d'espaces ou d'usages en cœur de ville ou cœur de bourg.

**Les projets de démolition devront être justifiés et accompagnés d'une note en vue d'optimiser le réemploi des matériaux.**

**Dans le même esprit que la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), le CESE préconise de mettre en place une instance de dialogue entre les actrices et acteurs locaux et les architectes des bâtiments de France, en vue d'une compréhension mieux partagée des enjeux des projets et des orientations possibles d'aménagement, laquelle pourrait être consultée avant le dépôt des permis de construire. Cette instance consultative permettrait la recherche de solutions réalistes et d'éviter autant que possible des prescriptions souvent mal comprises et hors de la portée financière des pétitionnaires et notifiées très tardivement.**

#### 4. Privilégier la qualité des espaces publics

La prise de conscience de la nécessité de limiter l'artificialisation des sols et d'arrêter l'urbanisation en tâche d'huile en périphérie des villes et des bourgs dans les territoires ruraux oblige à repenser les modèles de développement urbain en réinvestissant les centres des petites villes et des bourgs.

Rénover ou restructurer des bâtiments à la parcelle est souvent relativement onéreux. Cela offre par ailleurs peu de flexibilité ou d'opportunités d'aménagement répondant aux attentes d'aujourd'hui susceptibles d'inviter les ménages à revenir habiter dans les centres.

Réfléchir à une échelle plus large que la parcelle, c'est-à-dire à l'échelle de l'îlot, espace urbain le plus souvent homogène et structuré, en y associant les habitants et les habitantes, permettrait de dégager d'autres opportunités et stratégies d'aménagement, en allant jusqu'à des recompositions complètes de l'îlot voire des mutations sur plusieurs années en bénéficiant d'une économie d'échelle. On peut imaginer par regroupement de plusieurs parcelles de densifier de manière raisonnée ou au contraire de dédensifier des cœurs d'îlots. Il s'agirait de les rendre plus verdoyants, d'y laisser pénétrer une nouvelle biodiversité offrant par exemple la possibilité d'aménager des jardins partagés, de créer des logements spacieux, lumineux avec balcons et terrasses, des rez-de-chaussée avec des locaux mutualisés (ateliers de bricolage, salle de jeux pour les enfants, studio pour des invités de passage, espace de co-working), répondant ainsi à de nouvelles aspirations et laissant la possibilité de développer ce qui peut être considéré comme de nouvelles manières de vivre, en ré-enchantant le centre de la ville ou du bourg.



Les questions de gestion des eaux, des déchets mais aussi de fournitures d'énergie, de réemploi sur place (matériaux issus par exemple de bâtiment démolé dans l'îlot) pourront trouver plus facilement des solutions à l'échelle de l'îlot.

L'utilisation d'outils numériques collaboratifs - 3D, Bâtiment intelligent modélisé (BIM), Quartier intelligent modélisé (QIM) - devraient par ailleurs permettre aux habitants et aux habitantes de mieux se projeter, de faire des simulations permettant de dégager un projet partagé, d'en identifier les qualités environnementales, en intégrant des prévisions d'aléas liés au changement climatique (îlot de chaleur, zone de rafraîchissement).

## Préconisation 11 :

**Le CESE recommande que soient lancés des appels à projets auprès de municipalités ayant identifié des îlots potentiellement mutables en expérimentant un travail collaboratif associant habitants/habitanes, collectivités, bailleurs publics, promoteurs, propriétaires, syndicats, juristes, notaires, urbanistes et architectes, femmes et hommes, favorisant le développement de méthodologies de gouvernance et d'ingénierie financière innovantes.**

**Il préconise que ces expérimentations puissent être soutenues, suivies et évaluées sur au moins 5 ans, en y associant les outils numériques de visualisation de type Quartier intelligent modélisé (QIM), support essentiel pour la concertation, les simulations et l'évaluation de l'atteinte des objectifs.**

## 5. Développer des projets d'habitat innovant

Si des appels à projet émanent souvent des métropoles, des initiatives de même type doivent être encouragées dans les petites villes et les territoires ruraux, notamment en ce qui concerne l'évolutivité ou l'adaptabilité des logements nécessaires en fonction des circonstances de la vie (familles recomposées, handicap, perte d'autonomie...).

Les centres des petites villes et bourgs offrent aussi des opportunités pour développer des projets d'habitat participatif. Ce type de démarche permet à des groupes de citoyens et citoyennes de concevoir, créer et gérer leur habitat collectivement, en combinant espaces privatifs et espaces communs pour mieux répondre à leurs besoins, en cohérence avec leurs moyens et leurs aspirations. Vivre en habitat participatif, c'est choisir d'habiter autrement avec ses voisins et voisines, en particulier en matière de vie sociale et d'écologie, dans un esprit de partage et de solidarité.

Les volontaires constituent un groupe qui se fédère autour d'un projet de vie et de relations de voisinage en élaborant son programme : organisation des logements privatifs, espaces communs partagés intérieurs et extérieurs. Les futurs habitants et habitantes définissent aussi leurs souhaits architecturaux et leur capacité de financement.

### Préconisation 12 :

**Le CESE préconise de prévoir dans les centres des petites villes et des bourgs des logements adaptables en fonction des circonstances de la vie et notamment adaptés au vieillissement.**

**Dans un souci permanent de privilégier la dimension humaine et les liens de solidarité auxquels le développement de la mixité sociale et générationnelle contribue, le CESE propose que les démarches d'habitat participatif soient fortement encouragées au cœur des petites villes et des bourgs par des financements adaptés.**

## 6. Prévoir des locaux commerciaux adaptés notamment dans les nouveaux programmes de construction

Les centres des petites villes et des bourgs offrent en général de nombreux locaux commerciaux dont beaucoup sont vacants mais qui ne sont plus nécessairement adaptés aux nouveaux besoins des commerces en termes de taille, de structure... Des restructurations de locaux commerciaux ou des créations sont donc souvent nécessaires après analyse des besoins dans le cadre du projet global.

### Préconisation 13 :

**Le CESE préconise de prévoir sur des linéaires de rue définis des locaux d'activités en rez-de-chaussée des immeubles, plus grands et susceptibles d'être occupés dans le temps, adaptables à des usages différents (polyvalence, hauteur sous plafond suffisante, exutoire de fumée...), notamment dans les nouveaux programmes de construction.**

## 7. Conforter les établissements publics fonciers

La fonction des établissements publics fonciers (EPF) consiste à acquérir des terrains en vue de leur aménagement par un tiers chargé de la construction de logements, de nouveaux quartiers, d'équipements publics ; cette acquisition s'appelle portage de terrains.

Les EPF accompagnent les collectivités dans la définition de leur projet et favorisent l'optimisation du foncier (regroupement de parcelles, densité et qualité urbaine...), la revitalisation des centres anciens et le recyclage urbain, en particulier par la requalification de friches. Leurs compétences en ingénierie foncière leur permettent de conseiller et d'assister les collectivités, notamment celles qui ont peu de moyens, et de les encourager à développer leur projet de territoire, ainsi qu'à définir une stratégie foncière d'anticipation.

## Préconisation 14 :

**Le CESE préconise de renforcer les Etablissements publics fonciers (EPF) existants et de mettre en place dans chaque département un outil foncier adapté à la ruralité afin qu'ils puissent acquérir d'autres biens, les porter pour installer, outre des logements, des commerces, des artisans/artisanes, des activités indispensables à la vie des centres des petites villes et des bourgs, etc.**

**Le CESE invite ces structures à intégrer, à l'instar des EPF existants, des objectifs chiffrés de transformation et de recyclage des friches dans leur Programme pluriannuel d'intervention (PPI) ou instrument programmatique équivalent.**

## 8. Créer des lieux de convivialité et de rencontre

Comme déjà noté, **la revitalisation d'un centre-ville** constitue un enjeu considérable de création ou de restauration du lien, **au service du vivre ensemble, du faire société**, d'ancrer les habitants et habitantes dans une communauté de vie harmonieuse. La crise sanitaire a démontré la capacité des populations à se mobiliser solidairement dans leurs espaces de vie. **Ces objectifs doivent conditionner la réhabilitation et la construction du bâti ainsi que l'aménagement des espaces publics** en s'appuyant sur les initiatives locales, les atouts patrimoniaux et la culture locale. La convivialité ne se décrète pas, elle se construit pas à pas dans toutes les étapes en amont de l'élaboration du projet de ville ou de bourg.

Dans cet esprit, il est indispensable de **permettre la participation la plus large possible** via l'expression des différentes attentes : des habitants et habitantes toutes générations confondues, des associations, des acteurs et actrices de l'économie sociale et solidaire, des coopératives, des représentants et représentantes des petites entreprises et de leurs salariés, des petits commerçants/commerçantes et artisans/artisanes, des agriculteurs/agricultrices et producteurs/productrices locaux...

Les options retenues, s'appuyant sur la tradition et la modernité, les résidents et résidentes de souche et les nouveaux arrivants, en veillant à l'intergénérationnel et à l'appropriation de ces espaces par les femmes, doivent viser à poursuivre et/ou créer, directement dans la commune ou à l'échelle de l'intercommunalité, des lieux de convivialité, de rencontres, d'échanges et de mixité comme les marchés locaux, tiers lieux, opérations Micro folies, *Fab lab*...

Ces espaces doivent donner lieu à des modes de gestion pluriels (intégrant des petites entreprises, des artisans, des professions libérales, des salariés, de jeunes adultes et des handicapés (ESAT), femmes et hommes, qui peuvent participer aux activités de façon temporaire ou non...) avec possibilités d'activités en alternance (café rencontre, café citoyen, exposition, mais aussi des espaces de co-working dotés par exemple d'imprimantes 3D, de découpe laser...). Cela permettrait le partage de connaissance, voire le tutorat, créant ainsi une émulation et de l'attractivité pour la commune.

## Préconisation 15 :

**Pour favoriser une convivialité plus riche, le CESE préconise un soutien au développement à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité de lieux de rencontre prenant en compte les attentes diverses des acteurs/actrices et des habitants/habitantes. Ils doivent pour le CESE donner lieu à des modes de gestion pluriels et permettre des activités en alternance (café-rencontre, expositions, tiers-lieux, espaces de co-working, Fab Lab...). La gestion et le fonctionnement de ces lieux devront être soutenus dans la durée.**

## C - AXE III : Donner toute sa place à la dimension économique

### 1. Assurer la qualité de la couverture numérique

La qualité de la couverture numérique des territoires est aujourd'hui, quelle que soit leur densité, un enjeu incontournable pour assurer à leur population un accès à Internet et entre autres aux services publics numériques, pour pouvoir attirer de nouveaux habitants et habitantes, ainsi que pour permettre le maintien et le développement des entreprises ou des entités de l'Economie sociale et solidaire. C'est par exemple le cas en matière de tourisme pour tirer parti de la diversité des atouts locaux, comme le rappelaient les actrices et acteurs du tourisme interrogés lors d'une table-ronde pour l'avis *Tourisme et numérique* : "*La couverture numérique en France est vitale pour les établissements touristiques et pour les touristes eux-mêmes*"<sup>112</sup>. [...] *Notre première demande est d'améliorer l'accès à Internet, partout*"<sup>113</sup>.

Lancé en 2013, le Plan France Très Haut débit vise à généraliser le très haut débit en 2022, objectif auquel la fibre doit contribuer à hauteur de 80 %. Le Très haut débit (THD) correspond à un débit d'au moins 30 Mbit/s. La fibre est la technologie la plus fiable et pérenne, à même de répondre pendant des années à l'augmentation des besoins des territoires en matière de débit. D'après l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), "*la France devrait tendre à 2025 vers la généralisation de la fibre optique sur tout le territoire. (C'est la dynamique vers laquelle va notre pays*"<sup>114</sup>.

Selon l'ARCEP, l'état des lieux des déploiements FttH est le suivant au quatrième trimestre 2020 : sur 41 millions de locaux (ménages et entreprises) identifiés, 24,2 millions, soit 59 % environ, sont effectivement couverts, mais avec de fortes disparités selon la densité des territoires, au détriment des petites villes et des territoires ruraux. Le pourcentage des locaux aménageables couverts atteint 85 % en zones très denses, correspondant aux très grandes villes et à leur agglomération (6,3 millions sur 7,4 millions), ce taux est de 81 % (12,6 millions sur 15,5 millions) en zones moins denses d'initiative privée (Zones AMII) qui correspondent aux villes moyennes et aux zones périurbaines) mais est de seulement **31 % (5,3 millions sur 17,1 millions) dans les zones moins denses d'initiative publique, c'est-à-dire les petites villes et les territoires ruraux**<sup>115</sup>.

En outre, comme le souligne l'avis *Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique*, en zones rurales peu denses (dites "zones RIP"), le déploiement des réseaux est financé par l'argent public, alors qu'il est porté par les opérateurs en zones denses.

Dans le contexte de la crise sanitaire, il est prévu que la Banque des Territoires investisse 270 M€ supplémentaires pour déployer la fibre dans les zones les plus isolées, sécuriser les réseaux télécoms face aux aléas climatiques et compléter la couverture mobile du territoire. Ce montant se décompose en 120 M€ d'investissements en fonds propres (projets d'infrastructures numériques) et 150 M€ de prêts destinés aux actrices et acteurs publics locaux (financements de projets publics locaux sur le long terme)<sup>116</sup>.

## Préconisation 16 :

**Le CESE demande l'accélération sur tout le territoire, et en particulier dans les territoires les moins denses, petites villes et espaces ruraux, du déploiement des infrastructures Très haut débit (THD).**

## 2. Promouvoir le développement économique dans les centres des villes et des bourgs

La croissance de l'économie et de l'emploi a été ces dernières décennies particulièrement prononcée dans les métropoles, l'emploi y augmentant de 42 % depuis 1975 quand il s'accroissait de 24 % en moyenne dans le reste du territoire<sup>117</sup>.

La période récente a été marquée par la crise sanitaire, par les confinements et par les difficultés économiques et sociales qui s'en sont suivies, de manière plus ou moins accentuée selon les secteurs d'activités et les territoires.

Il importe quoi qu'il en soit de promouvoir le développement économique des petites villes, des bourgs et de leur centre car la réhabilitation des logements et du patrimoine en leur sein ne suffira pas à assurer leur redynamisation. Leur rôle de lieux de production, d'échange et de services doit être conforté et renforcé. Petites villes et bourgs ruraux présentent pour ce faire des atouts diversifiés qui doivent être valorisés au service de la population qui y réside et des acteurs et actrices économiques locaux, entreprises et associations, en s'appuyant notamment sur les chambres consulaires.

Divers acteurs agissent en ce domaine pour acquérir du foncier en vue de permettre l'installation de jeunes agriculteurs et agricultrices à proximité des centres-villes et centres-bourgs et contribuer ainsi à l'alimentation de la population. On peut citer à ce titre Terre de liens, association de l'économie sociale et solidaire, les Safer, sociétés spécialisées dans les ventes de foncier rural, les Chambres d'agriculture, avec leur mission sur l'installation.

En matière de consommation de produits agricoles et alimentaires, les attentes des consommateurs et consommatrices ont évolué ces dernières décennies vers de nouvelles exigences en termes de qualité, avec une attention accrue à la proximité de leur production, au bio, et à la transparence sur leur origine. La démultiplication de

circuits commerciaux de proximité<sup>118</sup> y contribue : AMAP (panier à aller chercher sur abonnement), magasins de producteurs<sup>119</sup>, ventes de primeurs... Des circuits alimentaires territoriaux regroupent l'ensemble des acteurs et actrices de l'alimentation, producteurs/productrices, élus/élues locaux, acteurs/actrices de la transformation et de la distribution. A ces intérêts convergents s'ajoute une appétence collective pour le développement de l'agriculture urbaine, examinée par le CESE dans son avis de juin 2019.

La crise sanitaire et les confinements ont aussi, de manière plus générale, contribué à valoriser le commerce de proximité. Ces évolutions, conjuguées avec le vieillissement de la population des petites villes et des bourgs (en vieillissant, les personnes âgées tendent à réduire le rayon de leurs déplacements) peuvent favoriser le développement des diverses formes du commerce de proximité.

### Préconisation 17 :

**Le CESE préconise de développer les filières issues de circuits de proximité grâce aux filières territorialisées agricoles et aux Plans régionaux d'agriculture et d'alimentation durables en assurant une bonne articulation avec des Projets alimentaires territoriaux.**

**Le CESE préconise, en s'appuyant sur un diagnostic partagé de leur situation, sur les actrices et acteurs locaux ainsi que sur les chambres consulaires, de favoriser la redynamisation durable de l'économie du centre des petites villes et des bourgs ainsi que des territoires alentour dans les secteurs :**

- des activités artisanales et de services relevant de l'économie de proximité, en favorisant leur développement et en promouvant quand cela est possible la relocalisation et l'économie circulaire, notamment en organisant des temps et des lieux de partages entre acteurs économiques et sociaux sur les enjeux de maintien des emplois et des compétences sur le territoire ;
- sanitaires et sociaux, en faisant du vieillissement un atout dans une optique d'économie de proximité (silver économie) et en prévoyant des services pour les jeunes et les jeunes ménages (crèches...) ;
- touristique et culturel, dans une logique de valorisation du patrimoine, du territoire et du tourisme durable.

**Cette redynamisation doit permettre la création d'emplois durables de qualité..**

La présence de services publics de proximité est rendue essentielle par le vieillissement de la population mais aussi, plus largement, pour la satisfaction des besoins de l'ensemble de la population et pour l'attractivité du centre.

### Préconisation 18 :

**Le CESE préconise la mise en place d'un socle de services publics de proximité, à la juste distance-temps des usagères et usagers, notamment autour des MSAP ou des France Services et des services publics non-numérisables (crèches, EHPAD...).**

**Quels que soient les canaux utilisés, l'accès à l'ensemble des services publics doit être assuré pour toutes les populations afin de répondre réellement à leurs besoins.**

Pour favoriser et amplifier la redynamisation de l'artisanat et du commerce dans le centre des villes et des bourgs, le CESE rappelle sa préconisation pour limiter les extensions commerciales en périphérie : en introduisant obligatoirement parmi les critères en CDAC les incidences économiques, sociales et environnementales des projets d'installation d'activités commerciales et en instaurant un mécanisme de compensation par le porteur de projet dès lors qu'il existe dans la zone de chalandise des friches qu'il ne contribue pas à résorber.

## Préconisation 19 :

### Le CESE préconise :

- de renforcer les mesures et actions en faveur de la transmission/reprise des entreprises artisanales et du commerce de proximité en confortant en amont sa préparation, en lien avec les fédérations professionnelles et les réseaux consulaires, ainsi qu'en améliorant l'accompagnement des repreneurs potentiels (analyse de leurs besoins en formation, tutorat par le cédant) ;

- de favoriser la généralisation de l'approche omnicanale (qui combine présence physique en magasin et présence numérique) de l'artisanat et du commerce de proximité par la valorisation des outils numériques, le renforcement de leur formation à la transition numérique et l'amplification des efforts en ce sens avec l'appui des chambres consulaires, et notamment des CCI, qui proposent des prestations gratuites aux chefs et cheffes d'entreprise pour la numérisation de celles-ci dans le cadre de France Relance ;

- de recruter un manager ou une manageuse du commerce de la ville ou de l'intercommunalité et d'inciter à un regroupement des associations de commerçants et commerçantes pour promouvoir une vision collective large des intérêts du commerce au service de la profession et de la cité dans une optique de long terme ;

- de s'appuyer sur les activités commerciales et artisanales non sédentaires pour conforter l'attractivité du centre des petites villes et des bourgs ;

- de promouvoir les mobilités décarbonées au centre des petites villes ou des bourgs et de prévoir, en cas de mise en place d'une zone piétonne, une concertation systématique avec les représentants et représentantes des associations d'artisans/artisanes et de commerçants/commerçantes locaux. Il s'agit de s'assurer que les conditions de circulation et de stationnement ainsi que les calendriers de mise en œuvre ne mettent pas en danger les établissements concernés pour éviter que, du jour au lendemain, des commerces ou entreprises artisanales ne puissent plus recevoir une livraison ou accueillir de clients/clientes.



### 3. Favoriser l'émergence de nouveaux métiers et l'essor de l'emploi

La revitalisation des centres des petites villes et bourgs, au regard de la complexité des domaines et aspects à prendre en compte, s'appuie sur des expertises et spécialités diverses de l'urbanisme. La transition écologique constitue un axe fort des travaux de revitalisation et est, ainsi que nous l'avons vu, source de nombreux emplois.

Une démarche de GPEC territoriale, en partenariat fort avec les chambres consulaires, le tissu associatif, les partenaires sociaux et la Région en charge de la formation, doit permettre de placer l'enjeu d'un emploi durable auquel le télétravail ouvre des perspectives nouvelles, au cœur du dispositif de revitalisation. Le dispositif GPECT mis en place depuis 2010 devrait être plus largement utilisé au niveau des intercommunalités car il constitue une opportunité pour répondre aux besoins d'acteurs divers et pour faire naître une coopération locale.

Au-delà du chef ou de la cheffe de projet désigné par le ou la maire, manager incontournable de la démarche, une réflexion doit être menée afin d'identifier à l'échelle de l'intercommunalité en lien étroit avec l'ensemble des actrices/acteurs sociaux et économiques y compris pôle emploi, le gisement d'emplois potentiel.

A court terme, il est primordial d'identifier les métiers en lien direct avec la démarche (médiateurs/médiatrices, métiers de la concertation et de l'animation de la participation citoyenne, manager/manageresse des centres-villes...).

A moyen terme, il convient de cibler les métiers ou emplois anciens à réhabiliter et ceux émergeant en lien avec l'optimisation des réhabilitations (événementiel, touristique, culturel, gestionnaire d'espaces partagés, maintenance diverse...).

A long terme, en tablant sur les opportunités d'une attractivité économique retrouvée, il faut viser à proposer aux jeunes des emplois locaux en misant sur l'apprentissage et les formations en alternance.

La mutualisation entre communes de certains de ces emplois peut faciliter le recrutement et permet *via* une gestion partagée de limiter les risques de mise en concurrence.

Par ailleurs, en référence à d'autres avis du CESE et au constat du vieillissement important des populations des petites villes, un regard particulier sur les métiers du lien des filières sanitaires et sociales notamment serait un enjeu à développer.

Tout ce qui touche au bâtiment ancien à rénover ou à restructurer nécessite des compétences particulières tant au niveau de la conception que de la réalisation des travaux. La rénovation environnementale des bâtiments représente une opportunité de création d'emplois locaux estimée à 600 000 postes pour répondre aux objectifs d'ici à 30 ans. Celle-ci devra être accompagnée d'une montée en compétence et en innovation pour la rendre plus attractive auprès des jeunes.

## Préconisation 20 :

**Le projet global de revitalisation constitue pour le CESE une opportunité d'émergence de nouveaux métiers et d'essor de l'emploi et doit donc inclure une démarche de Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale (GPECT). L'enjeu de la ville de demain étant basé sur la reconquête de l'existant notamment des centres-villes et bourgs, le CESE insiste sur le besoin d'intensifier et d'amplifier les formations à destination : des concepteurs, architectes, maître d'œuvre, ingénieurs concernant la rénovation voire la réhabilitation - des entreprises en incitant les jeunes à se diriger vers les métiers de l'artisanat, en développant notamment, tout ce qui concerne l'emploi de matériaux traditionnels (pierre, terre, bois, matériaux biosourcés) ainsi que la mise en œuvre de nouvelles technologies (mise en place de panneaux solaires, pompes à chaleur ...).**

**Le développement de l'activité économique et de l'emploi passe aussi par le maintien et le développement d'industries, qu'elles soient établies de longue date ou à implanter, en utilisant par exemple des dispositifs du type "Territoires d'industrie".**

## D - AXE IV : Relever les défis environnementaux et de mobilités

### 1. Favoriser une rénovation énergétique globale

La Stratégie nationale bas carbone (NBC) adoptée en 2015 et révisée en 2018-2019 vise à réduire la consommation énergétique finale des bâtiments de 28 % d'ici à 2030 et à atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050.

Le coût moyen des travaux pour améliorer de deux classes le Diagnostic de performance énergétique (DPE) est estimé par l'ADEME à 30 000€ mais se situerait plutôt selon la Fédération française du bâtiment (FFB) et la CAPEB entre 50 000 et 70 000€<sup>120</sup>, alors que le gain espéré en termes de réduction de la facture énergétique serait plutôt de l'ordre de 1000€ par an.

Des aides multiples existent mais il est souvent difficile pour les particuliers de s'y retrouver. Le CESE recommande de simplifier les démarches et de mettre en place des guichets uniques renseignant les propriétaires sur les aides, les démarches à effectuer et les professionnels compétents à contacter. Le dispositif "Faciliter, accompagner et informer pour la rénovation énergétique (FAIRE)", plateforme de service public, va dans ce sens mais, d'une structure à l'autre, les processus recommandés et les langages peuvent différer. Une plus grande harmonisation et un langage commun seraient nécessaires.

Les passoires thermiques sont nombreuses dans les centres des petites villes, des bourgs et les territoires ruraux mais le recours aux aides se heurte à divers écueils : complexité relative des aides (critères d'éligibilité aux subventions et aides fiscales peu claires), moyens financiers limités de beaucoup des bénéficiaires potentiels dans ces territoires, prudence des ménages face au risque d'être grugés

(techniques de vente agressives, devis peu compréhensibles, offres parfois mensongères) et/ou que la qualité des travaux ne soit pas au rendez-vous.

Dans un avis récent<sup>121</sup>, le CESE observe que, pour atteindre la fin des passoires thermiques à 5 ans, une prise en charge financière beaucoup plus importante devrait être envisagée et appelle à une simplification des aides existantes en proposant, en contrepartie, que seules des entreprises agréées puissent intervenir.

### Préconisation 21 :

**Le CESE préconise de faciliter la commande de rénovations globales ambitieuses en aidant les propriétaires à établir les diagnostics de leur bâti, en intégrant les questions techniques notamment de structures, thermique mais aussi d'usage, de réversibilité ou d'adaptation possible ou encore d'extension (dont les surélévations ) avec, par exemple, le financement du Diagnostic technique global (DTG) *via* le Plan France Relance.**

**Le CESE préconise par ailleurs que les montants d'investissements publics pour la rénovation énergétique soient pérennisés au-delà du terme du plan de relance. Il appelle à ce que le dimensionnement des travaux à réaliser soit fondé sur le Diagnostic technique global (DTG) prévu par la loi ALUR en proposant des solutions globales qui devraient pouvoir intégrer des travaux d'amélioration du confort, notamment pour le maintien à domicile des personnes à mobilité ou à autonomie réduite, des conditions sanitaires et des performances énergétiques. Pour assurer la qualité des travaux et l'atteinte des objectifs environnementaux en termes d'efficacité énergétique et d'émissions de GES, il préconise que les artisans et artisans soient soutenus dans l'accès à ce marché de la requalification architecturale et énergétique, ainsi qu'un renforcement dans la lutte contre les fraudes et les malfaçons.**

## 2. Renforcer la dimension environnementale dans les projets

La redynamisation des centres des petites villes et des bourgs doit, pour le CESE, donner toute sa place à la dimension environnementale, afin de favoriser la transition écologique, de promouvoir l'adaptation au changement climatique et de favoriser le développement des emplois qui y sont liés.

Une composante importante de cette évolution sera constituée par la programmation à terme de la distribution de chaleur et de froid. La distribution collective d'eau chaude ou tiède est un moyen privilégié d'exploiter les ressources d'énergies locales et de les diversifier : géothermie à très basse énergie, solaire thermique, bois local, récupération de chaleur fatale industrielle ou urbaine, etc. Les boucles de distribution locales de chaleur et les réseaux de chaleur urbaine sont des équipements collectifs qui constituent une composante importante de l'aménagement du territoire et du développement local. Leur développement permet en effet de fournir une part élevée d'énergies locales mais aussi le rafraîchissement des bâtiments tertiaires.

Le réseau de chaleur urbain est une infrastructure publique de distribution de chaleur, souvent géré ou réalisé en délégation de service public. La boucle de chaleur locale est son pendant de plus petite dimension, souvent opérée directement par la

collectivité, petite ville ou commune rurale, ou par l'utilisateur principal de l'installation<sup>122</sup>.

Cela suppose en amont que les documents d'urbanisme prévoient des mesures de rénovation urbaine incluant des réseaux de chaleur et de froid ainsi qu'une performance accrue des bâtiments en matière d'isolation.

L'étude ou la programmation de ces installations, dans la perspective de la neutralité carbone, renvoie aux Plans climats énergie territoriaux (PCAET) aux PLU et PLUI, voire aux SCOT et aux SRADDET. Une telle programmation est nécessaire pour tenir les objectifs climatiques ainsi que pour minimiser et optimiser le coût de la transition. Le lien est aussi fort avec la rénovation thermique des bâtiments anciens. Une programmation coordonnée est nécessaire pour couvrir les besoins au meilleur coût pour la collectivité et pour les usagers/usagères. Cette programmation combine à la fois l'objectif collectif de sortie des énergies fossiles et d'adaptation aux changements climatiques avec un optimum économique collectif.

## Préconisation 22 :

**Le CESE appelle à prendre pleinement la mesure du changement climatique et à anticiper ses incidences aussi sur les territoires ruraux et leur pôle de centralité dans l'ensemble des politiques (gestion de l'urbanisme, des mobilités, de l'habitat, des réseaux, des espaces naturels).**

**Le CESE préconise de s'appuyer sur ces enjeux environnementaux pour initier des projets fédérateurs (réseaux de chaleur ou de froid, installation de panneaux photovoltaïques...) intégrés dans les Plans climat. Il préconise une programmation coordonnée pour couvrir les besoins au meilleur coût pour la collectivité et les usagers/usagères.**

La mobilité est un aspect important pour favoriser le désenclavement et l'attractivité des centres des petites villes et des bourgs, de leurs commerces, de leurs services et de leur patrimoine.

## Préconisation 23 :

**Pour rendre effectifs les objectifs de la Loi d'orientation des mobilités (LOM) et donner aux populations un égal accès aux centres en milieu rural, le CESE préconise de sécuriser un financement dédié à la mise en œuvre des bouquets de mobilité par les autorités organisatrices intercommunales sous la forme d'un fonds national affecté qui pourrait être financé par l'augmentation de la taxe d'aménagement du territoire sur les sociétés concessionnaires d'autoroute.**

### Préconisation 24 :

**Le CESE préconise de promouvoir l'intermodalité entre les petites villes, les bourgs et les territoires peu denses et de favoriser la mise en place en complémentarité avec les services ferroviaires, de lignes d'autocar reliées aux gares RER ou TER, ainsi que d'encourager l'autopartage, le covoiturage et l'usage des modes doux (garages à vélos ou vélostations en gares, services de vélopartage...).**

**Il préconise par ailleurs de renforcer les liaisons intercités ainsi que la desserte des zones rurales, d'assurer la rénovation des matériels de transport public et le maintien du réseau des stations-services clés en milieu rural.**

### 3. Mettre en place des contrats de réciprocité entre collectivités

La recherche de coopération entre les territoires, notamment entre métropoles et villes moyennes ou petites, mais aussi entre les petites villes et les bourgs et leurs alentours, peut ouvrir des possibilités riches d'opportunités pour les deux parties, en s'inscrivant dans une logique de complémentarité. Le dynamisme ou la fragilisation du centre d'une petite ville ou d'un bourg dépend pour partie de la politique menée par les communes rurales alentour, par exemple en matière d'urbanisme (la création de lotissements ou de zones d'activités commerciales, par exemple, peut contribuer à vider un centre bourg d'une partie de sa population ou de ses commerces). A l'inverse, une partie des personnes travaillant dans la ville centre peut résider dans les communes ou intercommunalités alentour, comme c'est notamment le cas dans les métropoles.

Les domaines d'application potentiels sont nombreux. A titre d'exemple, la présidente de la commission aménagement du territoire de Régions de France, vice-présidente du Conseil régional de Bretagne, citait le cas de la préservation de la ressource en eau au bénéfice de la population d'une ville ou d'une métropole, qui peut amener à restreindre certains volets du développement local dans des communes rurales éloignées, ce qui soulève la question des contreparties à mettre en place pour ces dernières<sup>123</sup>. Ainsi le pays de Retz et la ville de Nantes ont signé en avril 2019 un contrat de réciprocité.

Ce rééquilibrage devrait intégrer notamment la dimension écologique au profit des communes rurales, dans la mesure où les territoires de ces dernières assurent des services environnementaux (épuration de l'eau, prévention du risque d'inondation, renaturation, dépollution) au bénéfice des territoires urbanisés plus prospères.

Dans le "plan global en faveur des territoires ruraux" faisant suite au rapport "Agenda rural" présenté par le Premier ministre le 20 septembre 2019, il est ainsi proposé, en s'appuyant sur des contrats de réciprocité, de "*donner un prix aux aménités environnementales*"<sup>124</sup>.

## Préconisation 25 :

**Le CESE préconise de créer les conditions d'une meilleure coopération entre des territoires en proximité d'interaction, notamment une petite ville centre et les territoires ruraux environnants ou entre une métropole et les petites villes ou les bourgs en proximité d'interaction, par la conclusion de contrats de réciprocité.**

## E - AXE V : Penser et mettre en œuvre une politique globale intégrant le long terme

L'originalité du programme Petites villes de demain est de s'inscrire dans une durée de 6 ans. Mais dans la mesure où il est complémentaire et en interface avec de nombreux autres programmes à durée inférieure interroger son efficacité réelle sera légitime à terme. Au regard des multiples leviers concourant à l'aménagement durable du territoire, si l'on veut éviter le saupoudrage de mesures aussi généreuses soient-elles, c'est dans une approche globale et prospective que le portage politique de cette ambition fédératrice pour la nation doit être élaborée.

Le CESE l'a dit à de multiples occasions, l'ensemble des programmes dédiés ne sera cohérent et efficace que dans la synergie de leur conception et l'harmonisation de leur réalisation. L'indispensable travail interministériel pour être lisible doit s'appliquer dans la dimension territoriale des services déconcentrés.

La durabilité est rarement concevable dans la précipitation. Prendre le temps de penser puis de concevoir un projet de cette envergure dans toutes ses dimensions, c'est accepter, dès son lancement, de prendre le risque de ne pas en voir le résultat final, compte-tenu de la durée des mandats politiques nationaux et locaux. La recherche d'un plus grand consensus et de la continuité ne constitue pas les socles de la culture française et donc des politiques publiques. C'est pourtant sur cette base que les projets de revitalisation des centres en déprise et de leur territoire portent en eux le germe de la réduction des fractures territoriales et sociales qui minent notre pays.

Le programme Petites Villes de demain ayant été lancé fin 2019, quelques mois à peine avant les confinements consécutifs à la crise sanitaire et les difficultés économiques et sociales qui l'ont suivie, certains aspects de ce programme pourront s'appuyer, pour leur financement, sur des crédits issus du Plan de Relance.

Il conviendra toutefois de veiller à ce que ce contexte et la volonté légitime de sortir des difficultés économiques et sociales en menant une politique contra-cyclique de relativement court terme ne viennent pas raccourcir le temps nécessaire à l'élaboration de projets globaux qui, pour le CESE, doivent être participatifs et concertés pour pouvoir être partagés et efficaces.

La redynamisation des centres des petites villes et des bourgs est par ailleurs un processus complexe aux dimensions multiples : urbanisme, habitat, activités économiques, commerces et services, patrimoine, culture... Elle prendra nécessairement du temps et devra, pour espérer réussir, s'inscrire dans la durée et donc disposer de financements pérennes, au-delà du seul Plan de relance.

Le CESE a préconisé dans l'avis *Mission commerce*, pour avancer vers une fiscalité plus équitable entre le commerce physique et le commerce en ligne, de faire évoluer la TASCOM afin de prendre en compte les conséquences de la numérisation du commerce (taxation spécifique nationale sur les entrepôts, prise en compte des dynamiques "drive" et retrait en magasin/*click&collect*).

#### Préconisation 26 :

**Pour le CESE, la revitalisation du centre des petites villes et des bourgs sera nécessairement une opération de long terme. Il appelle à prendre le temps nécessaire à l'élaboration de projets globaux, participatifs et concertés.**

Le CESE préconise la mise en place de financements pérennes. Cela pourrait être par exemple une partie de l'évolution de la TASCOM qu'il a recommandée via une taxe spécifique à mettre en place sur les grands entrepôts afin qu'elle puisse bénéficier dans la durée au financement de dispositifs tels que le programme Petites villes de demain et la dotation de Soutien à l'Investissement Local (DSIL), destinée aux intercommunalités et qui peut permettre de financer les diagnostics de l'état du commerce.

#### Préconisation 27 :

**Le CESE appelle à un plus grand respect de la décentralisation en mettant fin aux remises en cause systématiques de l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales constatées depuis 20 ans et en leur redonnant des moyens pérennes.**



## Conclusion

S'ils jouent, notamment dans les territoires ruraux, un rôle essentiel de maillage, de pôle d'activités économiques, d'accès aux services et de lieux de convivialité, beaucoup de centres de petites villes et de bourgs connaissent, parfois depuis plusieurs décennies, diverses formes de dévitalisation : vacance de logements et de commerces, réduction de la présence des services publics et difficultés d'accès aux soins, fragilisation de la vie associative.

Des difficultés économiques, touchant notamment des activités industrielles, l'essor des grandes surfaces en périphérie et, plus récemment, des drives et du e-commerce, le retrait ou la concentration de certains services publics dans de plus grandes villes ont, au cours des dernières décennies, contribué à cette dévitalisation. Ces fragilisations de natures diverses ont accentué les ressentis d'un décrochage et alimenté les discours de fracturation sociale et territoriale.

Il est probable que la crise sanitaire et les mesures prises pour freiner la propagation de la pandémie aient dans certains de ces centres, aggravé la situation, même si elles ont aussi favorisé de manière générale un report sur les commerces de proximité, en particulier pour les commerces alimentaires.

Les populations qui les habitent, mais aussi plus largement les Françaises et les Français, sont attachés à ces territoires, dont les atouts propres, parmi lesquels le charme et la proximité avec la nature, mais aussi l'inventivité de leurs actrices et acteurs, conjugués le cas échéant à des éléments plus récents, tels que le développement du télétravail, peuvent favoriser une redynamisation.

Pour le CESE, la revitalisation du centre des petites villes et des bourgs est un enjeu de premier plan dans une logique d'aménagement et d'équilibre des territoires, de développement local durable et d'adaptation aux changements climatiques. Son importance est encore renforcée par le vieillissement de la population, qui suppose de garantir l'accès aux soins, aux commerces et à des services publics et privés de proximité aux personnes âgées, mais aussi, de manière plus large, à l'ensemble de leurs habitantes et habitants. C'est enfin un enjeu en termes de convivialité, de vitalité du tissu associatif, d'expression des solidarités, de prise en compte de la dimension humaine et donc de qualité du vivre ensemble.

Diverses politiques conduites par l'Etat, par des collectivités territoriales ou des actrices et acteurs locaux, et notamment les programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain, visent à favoriser cette redynamisation. Leur lancement est encore récent et le contexte de la pandémie complique pour partie leur mise en œuvre.

Par cet avis transversal, le CESE a souhaité y contribuer en apportant des éclairages, ainsi que des préconisations de méthode et de fond sur nombre de leurs aspects. Il souligne entre autres la nécessité que les projets territoriaux qui les sous-tendent soient fondés sur un diagnostic global et participatif, donnent toute leur place à un urbanisme pluridisciplinaire, à la dimension économique, à l'enjeu de l'emploi, à l'importance du "vivre-ensemble" et permettent de relever les défis environnementaux, en engageant dès maintenant des politiques qui devront s'inscrire dans la durée.

---

Le programme Action cœur de ville, lancé en 2018, est prévu pour une durée de 5 ans et Petites villes de demain, initié fin 2019, pour 6 ans. Le CESE appelle à ce qu'un bilan de leur mise en œuvre et de leurs effets soit dressé à mi-parcours, vers 2023, car la redynamisation des centres des petites villes et des bourgs est une démarche systémique, au caractère nécessairement multi-dimensionnel, et qui ne peut réussir que dans la durée.



# *Déclarations/ Scrutin*

# Déclarations des groupes

---

## Agriculture

La dynamique des centres-villes et des centres-bourgs doit s'envisager très largement, à l'échelle des territoires. L'attractivité globale d'un territoire est la première condition pour que se développe la vie des petits centres urbains.

Ce développement est ensuite de la responsabilité collective de l'ensemble des acteurs locaux. Le projet d'avis insiste tout particulièrement sur cette mise en commun des initiatives de tous les secteurs d'activité, représentés notamment par les réseaux consulaires, et sur le rôle fondamental des élus locaux chargés de la mise en œuvre des projets de développement.

Pour le groupe de l'agriculture, la relocalisation de l'alimentation est un des éléments de la dynamique des petits centres urbains. Les chambres d'agriculture ont ainsi mis en place un programme d'accompagnement des collectivités pour maintenir et renforcer la production agricole à proximité des villes.

Le programme Terralto accompagne plus largement les collectivités et propose son expertise dans différents domaines, qu'il s'agisse d'aménager l'espace, d'accompagner les projets de territoire, de valoriser les produits locaux, de contribuer à la gestion durable de l'eau, d'agir pour la biodiversité, l'environnement et les paysages, d'œuvrer pour la transition énergétique, le climat et la qualité de l'air ou encore de favoriser l'économie circulaire.

Enfin, pour le groupe de l'agriculture, toutes les actions qui permettront de réinvestir les bâtiments inutilisés des centres bourgs sont à soutenir. L'avis souligne les efforts à engager sur ce point. Pour nous, c'est un des moyens de lutte contre l'artificialisation des sols. Eviter de construire des surfaces commerciales ou des logements en périphérie, c'est autant d'hectares préservés pour la production agricole.

Le groupe a voté pour.

## Artisanat

Après des décennies durant lesquelles des politiques publiques ont conduit à vider de leurs habitants, de leurs services et de leurs commerces les centres de très nombreuses petites villes et bourgs ruraux, un revirement s'opère, ces dernières années, autour d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire.

C'est ainsi que les programmes « Action cœur de ville », et plus récemment « Petites villes de demain », visent à encourager et accompagner les élus locaux dans la redynamisation de leurs territoires et de leurs centres en particulier.

La mobilisation des outils liés à ces programmes suppose que soit élaboré un « projet de territoire » sur les transitions à mettre en œuvre.

L'avis passe en revue les divers enjeux à prendre en compte pour contribuer à la réussite de tels projets.

Il appelle à élaborer un diagnostic avec les habitants et tous les acteurs locaux, afin d'identifier les difficultés comme les atouts du territoire puis de définir des objectifs partagés et des priorités. Cette méthode nous semble essentielle pour créer une vraie mobilisation autour du projet.

L'avis souligne également la nécessité d'un projet global visant à rendre au centre son attractivité pour à la fois se loger, y travailler, y consommer, mais également pour y trouver des espaces de convivialité ou de bien-être pour tous les âges.

Pour cela, il appelle à aborder l'urbanisme dans toutes ses dimensions, avec une vision à 360 degrés permettant d'envisager tant les rénovations, les transformations que les réhabilitations à mener. Le but étant de répondre aux besoins en logements, en locaux d'activités, en lieux de rencontre et de loisirs, mais aussi de revaloriser le patrimoine architectural, culturel ou gastronomique qui fait l'identité locale. La conception ou l'adaptation de locaux d'activité, sans oublier la question du montant de leurs loyers, sont par exemple essentielles pour répondre au problème de la vacance commerciale.

L'avis insiste également sur l'importance de prendre en compte la dimension économique dans les projets de redynamisation. Nous approuvons pleinement, car une politique centrée sur le logement et les équipements ne saurait suffire à redynamiser durablement un centre. Soulignons à ce titre que, lors des dernières élections municipales, les enquêtes ont montré que la présence de commerces de proximité était un critère majeur de l'attractivité d'un centre-ville pour ses habitants.

Nous saluons donc les préconisations visant à promouvoir l'implantation, la transmission et le développement des activités commerciales et artisanales, en s'appuyant sur les chambres consulaires qui peuvent apporter leurs connaissances sur les besoins en termes de locaux, de stationnement, de flux de circulation, mais aussi leur accompagnement à la numérisation de ces activités pour améliorer leur visibilité et leur capacité à répondre aux attentes nouvelles des consommateurs.

La crise sanitaire a montré que nos concitoyens étaient de plus en plus en recherche d'une meilleure qualité de vie que peut leur apporter une installation dans une petite ville ou un bourg rural, et le télétravail facilite désormais ce choix. Cela ouvre ainsi de réelles opportunités pour la revitalisation des centralités de nombreux territoires, à condition que les élus locaux puissent compter sur un soutien durable des politiques publiques en ce sens.

Le groupe de l'Artisanat a voté pour cet avis.

## Associations

Le travail sur cet avis n'a pas été simple, une saisine gouvernementale sur le commerce ayant requis l'attention de la section en urgence sur un sujet connexe. Aussi, le groupe des associations remercie la présidente et les rapporteuses qui ont réussi à produire un travail de qualité dans un contexte compliqué.

Le groupe des associations tient à rappeler le rôle essentiel des associations qui maillent l'ensemble du territoire, participent à l'animation locale, au développement

# Déclarations des groupes

---

territorial et souvent sont les premières, avec les élus locaux, à œuvrer à la reconquête des territoires délaissés.

La présence des associations dans le cœur des villes est un bienfait indéniable pour l'ensemble des communes qui les accueillent et facilitent leur développement. Il n'y a qu'à voir le succès rencontré par Cap Mômes, un festival des arts du spectacle de rue, initié par le comité des fêtes de Caplongue, petit village de la diagonale du vide ; festival qui désormais sillonne les routes aveyronnaises, changeant de village chaque année. Ou encore l'action des Petites cités de Caractère, qui œuvre à la restauration et la requalification du patrimoine bâti afin que celui-ci serve aux habitant.e.s et non pas à de seules fins lucratives.

Le groupe des associations souhaite, à l'occasion de ce travail, rappeler la mesure proposée par la Convention citoyenne pour le climat d'un moratoire sur les zones commerciales périurbaines, mesure qui aurait pu être reprise dans cet avis.

Les travaux n'ont pas permis non plus de creuser la question de l'ingénierie nécessaire pour engager une redynamisation durable des centres-bourgs et centres-villes. Ni celle des moyens financiers à la disposition des collectivités pour réussir la revitalisation, et de la durabilité de ces soutiens. Deux sujets pourtant majeurs qui, nous l'espérons, pourront être travaillés dans la prochaine mandature du CESE.

Enfin, la co-construction État – élu.e.s locaux et société civile est, sur ce sujet comme sur beaucoup d'autres, un facteur clé de succès. Il devra être pris en compte dans le déploiement du programme Petites Villes de Demain.

Le groupe des associations souhaite conclure sur un message de solidarité à destination des commerces dits « non essentiels » contraints de fermer dans 16 départements de France. Collectivement, engageons-nous à les soutenir dès leur réouverture !

Le groupe des associations a voté l'avis.

## CFDT

La problématique de la « France à deux vitesses », de la « France périphérique », est revenue au cœur des débats, voire des crises récentes de notre société. Chercher à la résoudre a pourtant été depuis des décennies une ambition des politiques françaises d'aménagement du territoire.

La déprise des centres-villes et centres-bourgs, lieux des fonctions et services essentiels et de l'animation locale, est l'un des nœuds de cette problématique. Cette déprise entre en contradiction avec une aspiration croissante de nos concitoyens à un cadre de vie à l'échelle humaine – une aspiration ravivée par la crise sanitaire.

C'est donc un enjeu d'avenir pour notre société que de penser et de réussir la redynamisation de ces centres-villes en visant à la fois la cohésion sociale et la transition écologique. Les plans nationaux aux noms évocateurs d'Action Cœur de villes et Petites villes de demain visent précisément à y répondre en mobilisant des moyens financiers considérables et une multitude d'outils d'intervention publique.



La valeur et la force de cet avis sont d'abord de proposer une méthode pour utiliser au mieux ces politiques au bénéfice du plus grand nombre de collectivités : coordination des opérateurs, moyens d'ingénierie en proximité, diagnostic participatif mobilisant toutes les énergies locales.

L'avis préconise ensuite nombre de solutions innovantes et ciblées pour compléter les outils existants en fonction de la diversité des situations et des particularités du milieu rural : aides financières et fiscales adaptées, dispositifs favorisant l'urbanisme circulaire et la requalification énergétique, nouveaux outils de portage foncier, soutien durable aux lieux de convivialité, outils de coopération et de réciprocité entre les centres et les territoires, dispositifs de maintien des filières et des emplois en proximité, modalités diverses d'intégration des jeunes professionnels dans les métiers nécessaires à ces transformations...

Ce texte trace un chemin pour un mieux vivre ensemble. La CFDT remercie les rapporteuses pour cet avis riche de perspectives qu'elle a voté avec enthousiasme.

## CFE-CGC

Nos villes de France sont belles. Quoi de plus triste alors que de voir leurs centres ainsi désertés.

Cette désertification des centres urbains est un problème économique majeur et pose la question de l'aménagement du territoire. C'est aussi un problème environnemental, social et politique.

La désaffectation des centres-villes n'est que le symptôme d'un phénomène plus profond : l'habitat se dégrade, la population stagne, la fiscalité augmente...

Pourtant les villes, quelles que soient leurs tailles, sont des lieux de vie, de rencontres, des espaces où se forge une identité commune. D'ailleurs, les maires sont très attentifs au maintien de cette identité locale.

A quoi est due cette désertification ? La désindustrialisation, le départ des services de l'Etat, la crise liée à la pandémie, la concurrence des métropoles... ?

En réalité, il s'agit du miroir de l'incessant étalement urbain qui dévore les campagnes : zones de logistique, commerciales, industrielles, artisanales, grands stades, gares TGV... on croit toujours qu'il faut couvrir le territoire de nouveaux équipements. On « construit » de la ville en « détruisant la ville existante » ; les ressources naturelles ne sont pas infinies, pas plus que les dépenses des consommateurs ne sont exponentielles.

Ce projet d'avis est le fruit du travail de la section de l'Aménagement durable des territoires, et tout particulièrement des rapporteuses, aidées par l'administration du CESE.

Les 26 préconisations de ce projet d'avis sont autant de pistes pour redynamiser nos centres-villes et centres-bourgs.

Le groupe de la CFE-CGC soutient particulièrement la préconisation 16, qui met en avant la nécessité de renforcer les transmissions et reprises des entreprises

# Déclarations des groupes

---

artisanales et des commerces de proximité. Cette dernière prévoit des accompagnements adaptés via la formation et le tutorat.

Le groupe de la CFE-CGC a voté en sa faveur.

## CGT

Les centres-bourgs et centres-villes jouent un rôle essentiel pour la cohésion de nos territoires notamment ruraux. Promouvoir leur dynamisme relève de l'intérêt général et demande des ruptures avec les politiques publiques marquées par la concentration des moyens et des richesses sur quelques territoires dits d'excellence. Il est nécessaire d'en finir avec la concentration de moyens autour des principales métropoles espérant un ruissellement qui ne vient jamais.

Nous sommes au bout des réformes qui, depuis des décennies, ont promu l'étalement urbain avec maison individuelle et automobile, implantation de centres commerciaux en périphérie, éloignement du domicile du lieu de travail, suppression des services publics et disparition du commerce et de l'artisanat de proximité. Les modifications arbitraires, voire autoritaires, de plans d'urbanisme ou de projets urbains sans concertation avec les populations ne sont plus acceptables.

Il est temps de modifier radicalement la situation actuelle au sein des territoires, de prendre des décisions à tous les niveaux pour réindustrialiser ces territoires tout en assurant la présence et la réhabilitation de services publics de proximité, éléments structurants des lieux de vie, répondant aux besoins fondamentaux des populations et permettant de respecter et d'améliorer le cadre de vie, de préserver les espaces naturels.

Il s'agit de garantir la présence d'écoles, de bureaux de poste, de services de santé et de petite enfance, d'équipements numériques, de lieux de culture, de transports favorisant les réouvertures de petites lignes ferroviaires et de gares.

Cela nécessite des interventions de la puissance publique pour un aménagement du territoire débarrassé du joug du marché et des politiques d'austérité. On ne pourra pas faire l'impasse du réexamen en profondeur les lois Notre et Maptam. Ce n'est pas l'actuel projet de loi 4D qui apportera, par la différenciation, les réponses indispensables pour un développement équilibré répondant aux besoins des populations.

Dans un délai très restreint, l'avis a tenté d'amener des réflexions et préconisations intéressantes mais qui, sur les questions de démocratie locale, d'emploi et de développement économique, manquent d'ambitions. La Cgt a voté l'avis.

## CGT-FO

Les mobilités géographiques ne sont ni une nouveauté ni un problème en soi. Elles participent aux dynamiques territoriales et permettent à chaque personne de chercher ailleurs ce qu'elle n'a pas pu trouver sur place. Elles élargissent ainsi le spectre des opportunités auxquelles chacun peut accéder et évitent à des millions de

personnes d'enfermer leurs projets de vie dans leur seul environnement de proximité. La mobilité permet donc d'éviter les irréversibilités socio spatiales. Ces dimensions doivent toutefois être pensées dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire qui tienne compte des besoins des citoyens et du droit d'accès aux équipements nécessaires sur l'ensemble du territoire, un droit indissociable du principe d'égalité républicaine qui fonde notre pays. Malheureusement depuis les années 90, l'aménagement du territoire n'est plus une priorité des politiques publiques. La désertification territoriale gagne ainsi de plus en plus de terrain et les habitants doivent soit supporter un environnement qui s'appauvrit de jour en jour en services pourtant nécessaires à la vie (en particulier les services publics), soit partir ailleurs pour retrouver plus de commodités. Les pouvoirs publics doivent donc agir pour inverser cette tendance et revenir à une organisation rééquilibrée du territoire.

Cet avis propose plusieurs pistes qui nous semblent intéressantes et qui doivent en priorité repenser l'aménagement du territoire pour l'adapter aux nouveaux enjeux économiques sociaux et environnementaux. Nous pensons qu'on doit réinterroger les dynamiques territoriales pour mieux cerner leurs évolutions et partir des besoins des habitants pour penser l'action publique. Pour ce faire, les habitants doivent être intégrés dans la réflexion et la conception des dispositifs à mettre en place. Comme le préconise cet avis, il faut aussi favoriser la concertation et la coopération entre les différents services et administrations et ouvrir sur les autres acteurs économiques et sociaux. Ce travail ne peut être fait que si les moyens en termes d'expertise et d'ingénierie sont renforcés. Le groupe FO est donc en total désaccord avec le dispositif VTA, qui ne peut d'ailleurs pas résoudre les difficultés des petites collectivités à monter des projets. Il leur faut de vrais recrutements avec des emplois stables et pérennes et non des étudiants en tant que volontaires territoriaux de l'administration. Les jeunes diplômés doivent pouvoir accéder à autre chose que le volontariat comme seule perspective d'accès au monde du travail. Nous sommes en désaccord également avec la préco 7, car commencer une vie active par des CDD, des emplois précaires n'est pas une perspective à proposer. On ne peut pas non plus proposer aux jeunes d'être dans des incubateurs non pas parce qu'ils sont porteurs de projets d'entreprises mais uniquement pour accéder à des emplois précaires de surcroît.

Il faut revaloriser les territoires et combattre leur désertification en mettant en place les moyens nécessaires, en mettant fin à des politiques publiques qui organisent elles-mêmes la fuite des populations de ces lieux devenus invivables car vidés des services publics et des équipements nécessaires pour satisfaire les besoins les plus élémentaires à la vie. On ne peut pas redonner espoir aux petites collectivités et aux territoires en déclin tout en continuant à fermer des bureaux de poste, des hôpitaux, des écoles, à délocaliser le peu d'activités économiques qui restent dans les alentours et à vouloir tout concentrer dans les grandes métropoles. Il faut revenir à une vraie politique d'aménagement du territoire, remettre les équipements publics au plus proche des lieux de vie et arrêter d'enfermer l'action publique dans une vision de court terme axée essentiellement sur des considérations financières.

Pour le groupe FO, la lutte contre l'isolement territoriale et les inégalités qui en découlent passe aussi par la lutte contre la fracture numérique car chacun doit pouvoir accéder aux nouvelles technologies et aux opportunités que présentent le numérique pour s'insérer dans les transformations économiques en cours. Nous

# Déclarations des groupes

---

défendons donc la préconisation 15 pour accélérer le déploiement du très haut débit en zones rurales. Il faut aussi mettre tous les moyens pour relancer ou créer de l'activité économique dans ces territoires. Quand les habitants peuvent vivre de leur travail et accéder aux équipements essentiels, ils seront moins tentés par des départs ailleurs. Ces territoires peuvent même devenir plus attractifs et représenter une alternative pour les personnes qui cherchent à fuir l'oppression de la vie urbaine mais qui ne souhaitent pas se retrouver dans un environnement rural ou dans des bourgs et villages sans commodités essentielles.

Même si le groupe FO a des réserves sur une partie des préconisations, il a voté pour cet avis.

## Coopération

A l'instar de bon nombre de pays (Grande-Bretagne, Allemagne, Canada, Etats-Unis ou Japon), la France est actuellement confrontée à une dévitalisation de ses centres-villes et centres-bourgs.

Ces derniers sont en effet peu à peu délaissés et perdent leur rôle de centralité sur tout notre territoire national avec une intensité plus marquée dans nos territoires ruraux et périurbains.

Le taux de vacance des logements et des commerces y augmente, les espaces publics s'y dégradent, les commerces et les services y reculent, le patrimoine bâti y est en déréliction et la population s'y paupérise ou part vers des périphéries et pôles jugés plus attractifs.

Longtemps peu visible, ou ramené à des évolutions purement locales et circonscrites, ce phénomène apparaît désormais comme un sujet de la première importance.

Véritables lieux de mixité, de services, de commerce ou de culture, nos centres-villes et centres-bourgs, quand ils sont dynamiques, sont sans conteste des gages de qualité de vie, de lien, de cohésion sociale et de développement économique local.

Et, selon un récent sondage, seuls 32 % des Françaises et Français interrogés jugeaient leurs cœurs de villes et de bourgs « dynamiques ».

Leur reconquête constitue donc aujourd'hui un enjeu majeur pour nos politiques d'aménagement du territoire, de développement rural et de cohésion sociale et territoriale.

C'est l'objet du présent avis dont nous soutenons l'ensemble des préconisations :

- Cette reconquête ne doit pas se limiter à des réponses ponctuelles suivant des approches sectorielles classiques ;

- Cette reconquête nécessite une approche globale d'aménagement, en mesure d'articuler et de mobiliser au mieux les leviers de l'ensemble de ces politiques sur un temps long ;

- Cette reconquête se doit d'inventer des modèles qui répondent aux évolutions de la société tout en intégrant les nouveaux défis de la transition écologique et énergétique de nos territoires ;

- Cette reconquête doit enfin s'inscrire dans une démarche de projet partagée par l'ensemble des acteurs du territoire.

Le Groupe de la Coopération a voté l'avis.

## Entreprises

Beaucoup de centres-villes et de centres-bourgs de notre pays connaissent un déclin démographique et économique (fermeture de services publics, difficultés d'accès aux soins, vacance de nombreux logements et de commerces). Cette situation s'accroît avec l'impact de la crise sanitaire qui touche particulièrement et drastiquement les commerces de proximité.

Pour revitaliser les centres-villes, le groupe Entreprises partage le besoin identifié dans cet avis de renforcer les mesures et actions en faveur de la transmission/reprise des entreprises artisanales et du commerce de proximité. Il convient également de favoriser la généralisation de l'approche omnicanale par la valorisation des outils numériques et le renforcement de la formation des chefs d'entreprise. Les entreprises insistent sur la nécessité de recourir davantage au dispositif de GPEC territoriale, mis en place depuis 2010.

De même, il convient de soutenir la Banque des territoires qui propose aux collectivités la constitution de foncières commerciales pour rénover 6.000 commerces de proximité, en particulier dans les villes qui connaissent des taux de vacance importants. Dans ce contexte, l'urgence est de préserver le financement des dispositifs tels que le programme « Petites villes de demain » et la dotation de « Soutien à l'Investissement Local » (DSIL).

Le groupe Entreprises s'oppose toutefois fermement à toute évolution qui renforcerait le poids de la fiscalité des entreprises et à toute préconisation source de complexité supplémentaire. Il rappelle, une fois encore, qu'il faut se garder de décisions hâtives quant à une évolution de la TASCOM visant à créer une taxation spécifique. Ce n'est pas la solution aux problèmes des centres-villes, loin de là. Par ailleurs, s'agissant de l'artificialisation des sols, le groupe Entreprises souhaite que la trajectoire nationale en la matière adopte une échelle de temps trentenaire, sans renchérir le coût de la construction, déjà très impactée par de nouvelles obligations.

Enfin, la politique de revitalisation des centres-villes doit favoriser proximité et complémentarité entre toutes les parties prenantes (artisans, collectivités territoriales, EPCI, réseaux consulaires...) afin de créer une synergie entre les différentes forces économiques. Le groupe Entreprises a voté favorablement cet avis.

# Déclarations des groupes

---

## Environnement et nature

Ah, les petits bourgs. Le lieu des urbanités et des échanges, des traditions mais aussi d'adaptation vers un avenir bien connecté sur le monde, sur la nature et une économie locale. Un monde où les modes doux de transport domineront, bref, un espace commun qui pourra s'adapter aux changements climatiques, pour cultiver le bonheur... cet avis montre cette trajectoire désirable, il décrit des moyens pour l'atteindre, et donc notre groupe le votera.

En attendant, ici et maintenant, ce texte nous donne envie d'aider des petites villes dont la situation s'est dégradée. L'avis le résume bien : « *On a ainsi vu, en périphérie, proliférer les centres commerciaux et s'étendre à perte de vue les lotissements, tendances ayant pour effet de vider les centres des petites villes et des bourgs, d'artificialiser les terres dans des proportions considérables et d'uniformiser les entrées de ville tout en accroissant la dépendance des habitants à la voiture* ».

L'avis insiste sur la participation (préconisations 1 à 7), sur les besoins d'ingénierie de ces territoires ou encore de coordination entre les collectivités et les services de l'état et des régions. Il s'agit de privilégier la rénovation à la destruction, et aussi de penser les espaces multi-usages, multi-générationnels, évolutifs dans le temps (les 12 et 13) en multipliant encore les tiers lieux. Autre idée forte, adapter les Etablissements Fonciers à ce contexte plus rural. L'emploi n'est pas non plus oublié ... Une faiblesse peut-être, la transparence des données d'évolution des prix et des vacances du foncier et de l'immobilier.

Reste à articuler à grande échelle les réhabilitations de confort et de performance thermique, en y ajoutant l'adaptation aux canicules. La préconisation 22 s'y attache, en faisant le lien avec le plan climat. Retenons aussi l'impératif de diagnostics complets et partagés sur ces sujets (N°21), avec en particulier la distribution de chaleur voire de froid. Dans quinze ans à vingt ans, nous ne ferons plus appel ni au fioul, ni au gaz fossile : il faut y penser maintenant.

Merci à Marie-Odile et à Dominique d'avoir rapporté ce travail qui fait honneur à la section ADT et au CESE, à la fois dans sa précision et pour le consensus obtenu.

## Mutualité

La crise sanitaire a fortement impacté la vie quotidienne des citoyennes et des citoyens. Une partie des habitants des métropoles souhaite désormais rejoindre une ville de taille moyenne. Cette tendance, que l'on observait déjà, s'accroît, notamment en raison du développement du télétravail.

La dévitalisation des centres-villes et des centres-bourgs a souvent été le produit de plusieurs éléments : baisse de la population, fermeture des services publics, difficultés d'accès aux services de santé et à la culture, fragilisation de la vie associative. A cela s'ajoute la frénésie d'implantation de grandes zones dans leur périphérie, aux dépens des commerces de proximité.

Leur redynamisation exige donc une vision transversale mobilisant de nombreux acteurs.

En s'appuyant sur un diagnostic partagé, le CESE inscrit ses préconisations dans une démarche de long terme nécessaire "à l'élaboration de projets globaux, participatifs et concertés" prenant en compte les enjeux environnementaux.

L'accès aux soins demeure une des préoccupations majeures des citoyens et des citoyennes. Il constitue un enjeu pour la redynamisation des centres-villes. Les solutions nécessitent une coopération forte entre acteurs de proximité. C'est l'un des axes de l'avis, que le groupe de la mutualité partage. C'est dans cet objectif que la Mutualité française a signé une convention de partenariat avec l'Association des Maires de France pour construire, ensemble, des solutions concrètes et innovantes autour des enjeux liés à la santé, au vieillissement et à la parentalité.

Plus largement, les acteurs de l'économie sociale et solidaire peuvent jouer un rôle dans la redynamisation des centres-villes, à travers des systèmes productifs locaux et innovants favorisant le développement des territoires et participant au lien social.

"Le territoire, c'est la rencontre entre l'individu et son environnement". L'avis vise à améliorer l'écosystème des centres-villes et centres-bourgs pour que ses habitants et habitantes se les réapproprient. Le groupe de la mutualité l'a voté.

## Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Faisant suite au travail de la section sur le commerce, cet avis nous propose d'aller plus loin sur la question des facteurs de dévitalisation des villes et des leviers à activer afin de redonner à ces communes un rayonnement et une attractivité.

L'accès aux commerces, aux services publics, au logement est un sujet primordial, et aujourd'hui à mettre en lien avec les structures qui se sont installées au fil des années en périphérie, contribuant à l'étalement urbain et donc à l'artificialisation des sols.

Pour endiguer ce phénomène, nous rejoignons la préconisation 10 qui appelle à explorer toutes les solutions possibles au sein des centres-villes et centres-bourgs avant d'envisager toute construction nouvelle. Les friches et les logements vacants sont pléthore et leur réinvestissement doit être favorisé et soutenu.

Pour demeurer dans la thématique du logement, nous rejoignons également la préconisation 12 concernant l'adaptabilité des logements en fonction des périodes de la vie. Toutefois, si le vieillissement est évidemment une question centrale du fait des tendances démographiques actuelles, les jeunes ne doivent pas pour autant être oublié.e.s dans l'équation. Il faut pouvoir penser pour elles.eux, dans ces communes, des logements accessibles à faibles coûts le temps d'un stage ou d'une alternance, avec un bail facilement renouvelable.

En dehors des questions précédemment citées, une ville devient véritablement attractive grâce au développement des activités culturelles, sportives et associatives. Mieux soutenir le maillage associatif territorial, c'est favoriser le développement

# Déclarations des groupes

---

économique et social des communes. C'est offrir à chacune et chacun la possibilité de s'investir dans la vie de son quartier, sa ville ou sa région.

Rappelons enfin que les projets d'aménagement et de revitalisation de ces territoires doivent être conçus en prenant pleinement en compte les inégalités d'accès et d'utilisation des espaces publics entre les femmes et les hommes afin de repenser les villes de manière durable certes, mais aussi de manière égalitaire.

Cela implique *a minima* de veiller à ce que les organes décisionnaires soient des organes paritaires et à appliquer le principe d'égaconditionnalité dans les projets d'aménagement urbain.

Le groupe a remercié les rapporteuses et a voté favorablement cet avis.

## Outre-mer

Merci pour ce dernier avis de notre section qui met à nouveau en exergue combien la France hexagonale et ultramarine est riche de terroirs exceptionnels de beauté architecturale, paysagère et naturelle, mais aussi de diversité de vie culturelle et de « vivre ensemble harmonieux » qui font de la France le plus beau pays du monde.

Merci pour vos préconisations qui, à l'image de la première prônant la définition de « projets de ville », rappellent l'un des messages récurrents que nous avons tout au long de cette mandature martelé, le besoin impératif de « subsidiarité », de confiance à octroyer dans les élus et acteurs de terrain pour pouvoir demain construire des sociétés, plus innovantes et plus équitables, plus respectueuses de la nature et plus fraternelles.

Tocqueville en 1840 écrivait : *« C'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science, elles la mettent à la portée du peuple, elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir ».*

Nous adhérons pleinement à cette conception de la démocratie qui reconnaît que l'échelon le plus pertinent de mariage efficient entre démocratie représentative et démocratie participative est celui du bassin de vie économique et social, du terroir culturel et naturel et donc de la commune ou encore des « parcs naturels régionaux » si bien décrits par notre ami Alain Feretti.

Aussi, nous souhaitons ajouter aux préconisations, celle que nous avons formulée dans l'avis sur le Plan de relance dans les Outre-mer, en l'étendant à l'Hexagone, le besoin impératif de faire de la prochaine loi 4 D une grande et ambitieuse loi pour effectivement faire faire à la France un bond en avant dans la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la décomplexification car c'est ainsi que nous pourrions tous ensemble progresser à la fois dans la liberté, l'égalité réelle et la fraternité.

Le Groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.



## Personnalités qualifiées

**Régis Wagnier** : « Nous n'allons pas paraphraser l'avis de nos deux rapporteuses, ni argumenter « d'accord ou pas tout à fait d'accord » avec les nombreuses et pertinentes préconisations qu'elles ont exprimées.

Cet avis est le reflet de nos très nombreuses réflexions et de nos échanges, il tient compte des apports des uns et des autres. Merci à vous, Dominique et Marie-Odile, d'avoir su tirer le bon grain de l'ivraie, et d'avoir abouti à ce texte voté à l'unanimité de la section.

Prenons le temps, cependant, de réfléchir à cette question du centre, qui est autant sociologique, ou philosophique, que géographique.

Dans nos mesures urbaines, le point de départ et le point d'arrivée kilométriques sont calculés à partir du seuil de la cathédrale, de l'église, ou de la mairie.

Le spirituel et le temporel comme point central.

Dans les deux cas, on veille sur nous ».

**Jean-Louis Cabrespines** : « C'est ce qu'évoque le poème d'Anna de Noailles, "*La petite ville*", qui nous dit :

*« La ville douce et monotone*

*Est en montée et en vallon ;*

*Les maisons peinent tout au long*

*Et l'une à l'autre se cramponne. »*

Pas d'alignement urbanistique, pas de rationalisation de l'espace, seulement une ville qui s'est construite au fil du temps, des gens, des rencontres et des modes en cours. Un centre est comme le cœur battant de la ville ou du bourg, porteur de l'histoire et de l'avenir".

**Régis Wagnier** : "Ces liens invisibles sont essentiels, ils nous attachent à la commune où nous vivons, et ils nous relient les uns aux autres. C'est le point d'ancrage.

Si le centre se délite, se dissout, c'est comme si on levait l'ancre pour partir à la dérive.

Alors se créent des îlots, séparés les uns des autres, et qui se replient sur eux-mêmes, chacun poursuivant une politique dangereuse, la capacité de se passer de ses anciens voisins, de leur présence et de leur aide. L'autarcie n'est pas un lieu sûr.

C'est un terrain propice aux rivalités, et de l'éclatement surgiront les affrontements ».

**Jean-Louis Cabrespines** : « Cet avis nous donne le désir de rejoindre ces bourgs chargés de notre vie et de nos envies, de vivre avec plus de sérénité, sans course effrénée vers on ne sait quel objectif, et de prendre le temps de la rencontre, de l'échange avec les autres.

# Déclarations des groupes

---

Il est souvent question d'urbanisme dans les pages de cet avis.

Un urbaniste est à la fois un médecin et un prophète, qui prend soin de la ville et de ses habitants, et qui inscrit son œuvre dans la modernité sur les acquis du passé".

**Régis Wargnier** : « La ville est en effet mouvante, vibrante, sensible, elle rayonne, elle croît, elle marque le pas, elle lutte, elle reprend de l'élan. Elle est faite de nos propres existences, et nous, à notre tour, lui apportons son souffle et sa raison d'être.

On s'y rassemble en son centre, on s'y retrouve, on s'y réunit.

Un centre à l'abandon, c'est un corps dont les articulations ne se répondent plus ».

**Jean-Louis Cabrespines** : « Après des débuts remarquables dans le logement, notre section s'est lancée vaillamment sur de nombreux fronts de l'aménagement du territoire, de la mobilité à l'e-commerce, des métropoles au tourisme, en passant par les parcs régionaux et le numérique".

**Régis Wargnier** : "C'est un grand plaisir de refermer les pages de notre livre sous les places ombragées de nos petites villes, où l'on se retrouve les uns avec les autres, car les préconisations que nous avons énoncées durant ces cinq années, visent au fond, le même but : vivre ensemble, et de la meilleure des manières"...

**Jean Louis Cabrespines** : « ...Les relations humaines sont et doivent demeurer au centre de nos actions, de nos préoccupations, dans une société où, malheureusement, s'oublie la complémentarité des vies ».

## Professions libérales

Confinements et couvre-feux ont déterminé de nombreux concitoyens à quitter le logement exigu qu'ils occupaient dans une grande métropole pour s'installer dans une plus petite ville voire à la campagne.

Dans la pratique, rares sont les citoyens qui sont partis s'installer dans une zone isolée et mal connectée car leur choix n'était pas sans critère : être relié à la fibre pour le télétravail, être proche d'une grande ville, d'une gare TGV ou même de la mer. L'un des critères les plus importants est celui-ci : être proche d'un centre-ville ou d'un centre bourg dynamique.

Or lorsque prolifèrent les panneaux « À vendre » et les volets ou vitrines fermés, que se multiplient les signes d'une certaine déprise, c'est toute l'attractivité qui est en berne bien que les élus locaux essaient, avec le peu de moyens dont ils disposent, d'inverser la tendance.

Pour le groupe des professions libérales, la revitalisation de nos centres-villes et nos centres-bourgs passe incontestablement par plusieurs points traités dans l'avis et sur lesquels nous souhaitons insister :

- D'une part, les professions libérales participent à l'attractivité des petites villes et au maillage territorial. Mais encore faut-il que ces territoires bénéficient *a minima* de services publics pour que des professionnels libéraux viennent s'y installer et y rester.

- D'autre part, les incitations à la rénovation des logements de ces centres anciens sont indispensables pour les mettre en cohérence avec les attentes des nouvelles générations et pour les rendre adaptables en fonction de l'évolution des besoins de l'existence.

- Enfin, notre groupe souhaite insister sur la dernière préconisation de l'avis qui souligne l'urgence de doter les collectivités locales de ressources financières pérennes.

Comme le souligne l'avis, les centres des villes et des bourgs ont un rôle de plaque-tournante pour le logement, la production, l'emploi, le commerce et les services.

Il est indispensable de maintenir et de développer ce maillage créateur de lien social et d'emplois non délocalisables. Pour cette raison le groupe des professions libérales a voté l'avis.

## UNAF

Le commerce de périphérie représente plus de 70% du chiffre d'affaires du commerce de détail en France, ce qui a favorisé une forte augmentation du taux de vacance commerciale dans les cœurs historiques de nos communes. L'étude 2020 de l'Observatoire des territoires fait apparaître que les deux tiers des communes françaises ne disposent pas d'une offre suffisante pour couvrir les besoins quotidiens des familles qui y vivent (équipements d'usage courant, poste, banque, boulangerie, boucherie, épicerie, école, médecin, pharmacie...), et ce malgré les politiques publiques mises en œuvre. Ce constat est le plus souvent vécu comme un sentiment d'abandon. L'absence de transports collectifs, de haut débit, l'isolement de certaines personnes, l'éloignement des services publics et au public contribuent à ce sentiment. Nombre de collectivités sont démunies face à ce phénomène, alors même que la pandémie a renforcé, pour un nombre croissant de Français, l'envie de quitter la ville pour la campagne.

Afin de contribuer à enrayer ce phénomène de désertification, le Groupe de l'Unaf soutient les préconisations visant à renforcer l'attractivité des communes et l'installation de jeunes familles.

Les préconisations 2 et 6 doivent se conjuguer pour favoriser une meilleure coordination des actions pour l'ingénierie des petites communes par la création d'un guichet unique départemental.

La préconisation 16 déjà formulée dans de nombreux avis du CESE est pertinente pour la redynamisation des centres-bourgs : c'est l'accélération du déploiement du très haut débit dans les territoires les moins denses.

Les préconisations 18 et 24 doivent se répondre pour la mise en place d'un socle de services publics de proximité à juste distance des familles, assortie d'un renforcement de la desserte des transports en zone rurale.

Enfin la préconisation 19 rejoint le précédent avis du CESE sur le commerce pour renforcer les mesures d'aide visant la transmission ou reprise des entreprises artisanales et commerces de proximité.

# Déclarations des groupes

---

Le Groupe de l'Unaf a voté l'avis.

## UNSA

Il n'est qu'à flâner dans le centre de nombreuses petites villes ou bourgades de province pour mesurer, au nombre des rideaux définitivement baissés, combien l'animation liée à la vie quotidienne et aux commerces a peu à peu déserté ces espaces. Cette dévitalisation progressive est notamment la résultante de l'exode rural, du vieillissement continu de la population, de l'attractivité des périphéries, des restructurations industrielles mais aussi de l'absence ou de la faiblesse des politiques publiques en matière d'aménagement des territoires qu'elles soient locales ou nationales.

Depuis un an, la crise sanitaire et les confinements successifs sont venus, pour de nombreux concitoyens, renforcer le désir d'un « mieux vivre » dans des espaces éloignés des métropoles et plus aptes à répondre à des modes de vie qui se veulent plus sains et inscrits dans les objectifs de développement durable. Si l'on ajoute à cela la question de l'indispensable limitation de l'artificialisation des sols, le sujet de la redynamisation des centres-villes et centres-bourgs trouve toute sa pertinence. Le développement du télétravail concourt aussi à ces évolutions.

Il y a donc là une opportunité et une nécessité à repenser ces espaces pour leur redonner nouvelles vitalité et attractivité. Cet avis tombe à point nommé et démontre avec ses 26 préconisations combien la démarche doit être systémique et qu'il faut agir sur de multiples leviers : rénover le bâti, repenser les mobilités, renforcer les services publics, soutenir les activités économiques et l'emploi, proposer des espaces de culture et de loisirs ou encore créer d'indispensables maisons de santé... pour ne citer que ceux-là.

A juste titre, l'avis insiste sur le processus démocratique de coproduction entre élus et administrés permettant de partager une connaissance fine et exhaustive du territoire, et donc de prendre les décisions pertinentes pour élaborer un projet territorial commun.

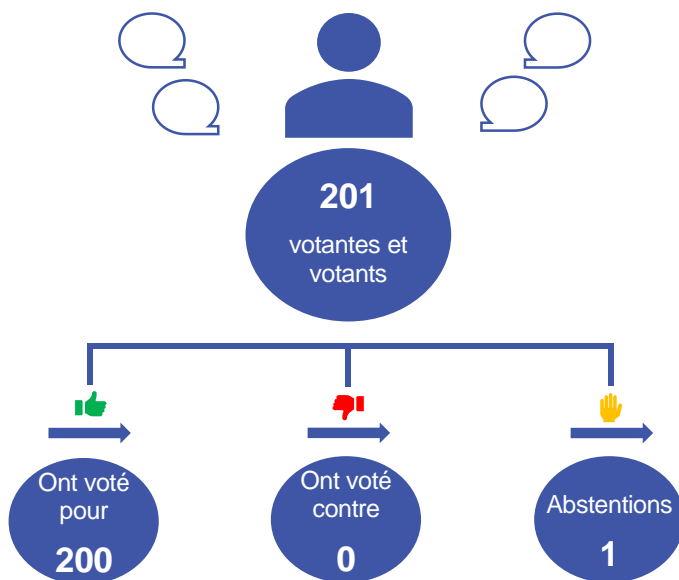
L'Unsa soutient la notion d'« urbanisme circulaire » présentée dans l'avis. Elle s'inscrit pleinement dans la nécessité absolue de penser et de construire ou reconstruire la ville à l'aune de la transition écologique en s'appuyant sur un nouveau modèle constructif qui, avec une approche bio climatique, recycle les espaces, incite à la frugalité, et à la réversibilité des bâtiments...

Pour toutes ces raisons, l'Unsa a voté cet avis.



# Scrutin

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par  
Marie-Odile Esch et Dominique Riquier-Sauvage



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental, le 25 mars 2021

**Pour** : 200

<i>Agriculture</i>	M. Bernard, Mme Bonneau, MM. Coué, Dagès, Davesne, Mme Dutoit, M. Épron, Mme Even, MM. Ferey, Gangneron, Mme Gautier, M. Lainé, Mmes Lion, Pisani, M. Roguet, Mme Valentin, M. Verger, Mme Vial.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, M. Crouzet, Mme Foucher, MM. Le Lann, Mme Marteau, MM. Munerot, Quenet, Mmes Sahuét, Teyssedre.
<i>Associations</i>	M. Deschamps, Mmes Lalu, Martel, Sauvageot, MM. Séguéla, Serres, Mme Trellu-Kane.
<i>CFDT</i>	Mmes Blancard, Bourrut, M. Cadart, Mmes Canieux, Château, Duboc, Esch, M. Gillier, Mme Houbairi, M. Mariani, Mme Meyling, MM. Mussot, Nau, Mme Pajares y Sanchez, MM. Quarez, Ritzenthaler, Saint-Aubin.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mmes Biarnaix-Roche, Couvert, M. Dos Santos, Mme Roche.

<i>CFTC</i>	Mmes Coton, Roger, M. Sagez.
<i>CGT</i>	Mmes Bordenave, Cailletaud, Chay, MM. Dru, Fourier, Fournel, Mme Gallet, M. Garcia, Mmes Garreta, Lamontagne, Landas, Lejeune, Manière, MM. Meyer, Naton, Oussedik, Rabhi, Teskouk.
<i>CGT-FO</i>	M. André, Mmes Brugère, Chazaud, Derobert, Fauvel, Gillard, MM. Goulm, Homez, Kottelat, Legagnoa, Mme Marot, MM. Pères, Techer.
<i>Coopération</i>	Mme Blin, MM. Landriot, Mugnier.
<i>Entreprises</i>	MM. Asselin, Bartholomé, Mmes Boidin Dubrule, Castéra, MM. Cavagné, Chanut, Cordesse, Mmes Couderc, Dubrac, Duhamel, Duprez, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gardinal, Goguet, Grivot, Guillaume, Mme Ingelaere, MM. Lejeune, Nibourel, Mme Pauszat, MM. Pfister, Pottier, Mmes Prévot-Madère, Roy, Tissot-Colle.
<i>Environnement et nature</i>	M. Badré, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, M. Le Boulter-Le Quilliec, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol, Mmes Popelin, Van Den Broeck.
<i>Mutualité</i>	M. Beudet, Mme Joseph, M. Junique.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Coly, Dulin, Mme Le Bas, M. Occansey.
<i>Outre-mer</i>	M. Antoinette, Mmes Biaux-Altmann, Bouchaut-Choisy, MM. Cambray, Mme Mouhoussoune, MM. Rivière, Suve, Togna, Vernaudon.
<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Adom'Megaa, Amsalem, Mme Autissier, MM. Bennahmias, Bontems, Bussy, Cabrespines, Cambacérés, Mmes Castaigne, Collin, M. Eledjam, Mmes Gibault, Goujon, Grard, MM. Grosset, Guglielmi, Joseph, Jouzel, Keller, Kettane, Mmes Lechatellier, Le Floc'h, Levaux, Mathieu Houillon, Mignot-Verscheure, MM. Molinoz, Pasquier, Pilliard, Roustan, Mmes Sehier, Thiéry, M. Thomiche, Mmes Trostiansky, Verdier-Naves, M. Wargnier.
<i>Professions libérales</i>	MM. Chassang, Lafont, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, MM. Bérille, Chevalier, Mme Vignau.

# Scrutin

---

**Abstention : 1**

*Personnalités  
qualifiées*

Mme Adam.



# *Annexes*

# Annexes

## N°1 COMPOSITION DE LA SECTION AMENAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES A LA DATE DU VOTE

**Présidente**  
✓ Eveline DUHAMEL

**Vice-Présidente**  
✓ Isabelle ROUDIL

**Agriculture**  
✓ Jean-Yves DAGES  
✓ Céline MAGINOT  
✓ Christine VALENTIN

**Artisanat**  
✓ Joël FOURNY

**Associations**  
✓ Vincent SEGUELA  
✓ Marie TRELLU-KANE

**CFDT**  
✓ Sébastien MARIANI  
✓ Marie-Odile ESCH

**CFE-CGC**  
✓ Sabrina ROCHE

**CGT**  
✓ Gilles FOURNEL  
✓ Dominique GALLET

**CGT-FO**  
✓ Yves KOTTELAT

**Coopération**  
✓ Isabelle ROUDIL

**Entreprises**  
✓ Bruno CAVAGNE  
✓ Jacques CHANUT  
✓ Eveline DUHAMEL  
✓ Philippe GUILLAUME

**Environnement et nature**  
✓ Antoine BONDUELLE  
✓ Hervé LE BOULER

**Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**  
✓ Bertrand COLY

**Outre-mer**

- ✓ Inès BOUCHAUT-CHOISY
- ✓ Christian VERNAUDON

**Personnalités qualifiées**

- ✓ Jean-Louis CABRESPINES
- ✓ Patrick MOLINOZ
- ✓ Claude ROUSTAN
- ✓ Olga TROSTIANSKY
- ✓ Régis WARGNIER

**Professions libérales**

- ✓ Dominique RIQUIER-SAUVAGE

**UNAF**

- ✓ Alain FERETTI

**Personnalités associées**

- ✓ Elsa BOUNEAU
- ✓ Stéphane DELPEYRAT-VINCENT
- ✓ Estelle FORGET
- ✓ Eléonore SLAMA

## N°2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES ET REÇUES EN ENTRETIEN

- ✓ **M. Joël Giraud,**  
*Secrétaire d'Etat à la Ruralité*
- ✓ **M. Frédéric Leturque,**  
*Maire d'Arras, représentant l'Association des maires de France (AMF)*
- ✓ **M. Rollon Mouchel-Blaisot,**  
*Préfet, Directeur du programme national « Action cœur de ville » et chargé du pilotage interministériel Opération de revitalisation de territoires (ORT), Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)*
- ✓ **M. Juliette Auricoste,**  
*Directrice du programme « Petites villes de demain », Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)*
- ✓ **M. Sylvain Grisot,**  
*Urbaniste, fondateur de l'agence Dixit.net*
- ✓ **M. Laurent Mazurier,**  
*Directeur de l'Association Petites cités de caractère*
- ✓ **M. Gérard-François Dumont,**  
*Recteur, professeur à la Sorbonne*
- ✓ **M. Philippe Madec,**  
*Architecte-urbaniste*
- ✓ **M. Adrien Gros,**  
*Directeur de l'aménagement urbain, Aquitanis*
- ✓ **M. Alban Galland,**  
*Sous-directeur du Commerce, de l'Artisanat et de la Restauration de la Direction Générale des Entreprises (DGE)*
- ✓ **M. Pascal Berteaud,**  
*Directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)  
Délégué général de PROCOS*
- ✓ **M. Yannick Imbert,**  
*Directeur des Affaires territoriales et publiques du groupe La Poste*
- ✓ **M. Olivier Storch,**  
*Directeur général adjoint de GéoPost*

Deux tables rondes ont également été organisées avec la participation de :

Table ronde n°1 "Chambres consulaires"

- ✓ **M. Joël Fourny,**  
*Président de CMA France*
- ✓ **M. Pascal Ferey,**  
*Membre du Bureau de l'APCA, Président de la Chambre d'agriculture de la Manche*
- ✓ **M. Gérard Claudel,**  
*Co-président du groupe de travail national commerce de CCI France*
- ✓ **M. Philippe Jacquemain,**  
*Co-président du groupe de travail national commerce de CCI France*

Table ronde n°2 "Maires de petites villes"

- ✓ **M. Jean-Yves Dagès**  
*Maire de Poyartin (Landes)*
- ✓ **M. Alain Feretti**  
*Maire de Grambois (Vaucluse)*
- ✓ **M. Patrick Molinoz**  
*Maire de Venarey-Les-Laumes (Côte-d'Or)*
- ✓ **M. Claude Roustan**  
*Maire d'Ubraye (Alpes-de-Haute-Provence)*

Les rapporteurs se sont entretenus en particulier avec :

- ✓ **M. André Marcon,**  
*Ancien président de CCI France, auteur du rapport de la mission prospective sur la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes*
- ✓ **M. Albert Ritzenthaler,**  
*Membre du CESE, co-rapporteur avec Mme Florence Denier-Pasquier de l'avis Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires (2020)*
- ✓ **M. Etienne Gangneron**  
*Membre du CESE, vice-président de la FNSEA, président de la Chambre d'agriculture du Cher, rapporteur de l'avis L'agriculture urbaine, un outil déterminant pour les villes durables (2019)*
- ✓ **M. Pascal Roger,**  
*Président de la Fédération des services Energie Environnement (FEDENE)*
- ✓ **Mme Aurélie Lehericy,**  
*Présidente du Syndicat national du chauffage urbain (SNCU)*
- ✓ **M. Jean-Philippe Lefèvre,**  
*Président de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC)*
- ✓ **Mme Laurence Fortin,**

# Annexes

---

*Vice-présidente du Conseil régional de Bretagne, Présidente de la Commission Aménagement du territoire de Régions de France*

- ✓ **M. Michel Autissier,**  
*Président du Conseil départemental du Cher, représentant l'Assemblée des départements de France (ADF)*
- ✓ **M. Eric Chevée,**  
*Président du CESER Centre-Val-de-Loire*
- ✓ **M. Michel Maya**  
*Maire de Tramayes*
- ✓ **M. Pierre Vionnet,**  
*Directeur de l'Agence d'urbanisme de Saint-Nazaire*
- ✓ **Mme Catherine Elie,**  
*Directrice de l'Institut supérieur des métiers (ISM)*
- ✓ **M. Pierre Creuzet,**  
*Directeur et fondateur de Centre-ville en mouvement*
- ✓ **M. Robert Martin,**  
*Président du club des managers de centre-ville*
- ✓ **M. Jean-Pierre Lehmann,**  
*Président de la Fédération nationale des centres-villes – vitrines de France*
- ✓ **M. Sébastien Favant,**  
*Gérant et fondateur de Ville-Envie*

## N°3 TABLE DES SIGLES

4D	Décentralisation, différenciation, déconcentration, décomplexification (Projet de loi)
ABF	Architecte des bâtiments de France
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMRF	Association des maires ruraux de France
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CET	Contribution économique territoriale
CGET	Commissariat général à l'Egalité des territoires
DAC	Document d'aménagement commercial
DDE	Direction départementale de l'Équipement
DDT	Direction départementale des Territoires
DGE	Direction générale des entreprises
DGFîP	Direction générale des Finances publiques
DPE	Diagnostic de performance énergétique
DREAL	Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DTG	Diagnostic technique global
EFS	Espace France services
EHPAD	Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ELAN	Evolution du logement , de l'aménagement et du numérique (loi)
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ETI	Etablissement de taille intermédiaire
FEVAD	Fédération du e-commerce et de la vente à distance
GES	Gaz à effet de serre
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LIFTI	Laboratoire d'initatives foncières et territoriales innovantes
LOM	Loi d'orientation des mobilités
MAP	Modernisation de l'action publique
MSAP	Maison de services au public
NOTRé	Nouvelle organisation territoriale de la République (loi)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ORT	Opération de revitalisation des territoires
PME	Petites et moyennes entreprises
PPRI	Plan de prévention des risques d'inondation
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
RGPP	Révision générale des politiques publiques

# Annexes

---

SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SNIT	Schéma national des infrastructures de transport
SPR	Site patrimonial remarquable
VPAH	Villes et pays d'art et d'histoire (label)
VTA	Volontaire territorial de l'administration
ZAN	Zéro artificialisation nette
ZRR	Zone de revitalisation rurale



## N°4 NOTES DE FIN DE DOCUMENT

<sup>1</sup> Audition de Joël Giraud, secrétaire d'Etat en charge de la Ruralité auprès de la ministre de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, le 03/03/2021.

<sup>2</sup> La Convention-cadre de Faro sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Conseil de l'Europe, 2005) définit le patrimoine comme "un ensemble de ressources héritées du passé que des personnes considèrent, par-delà le régime de propriété des biens, comme un reflet et une expression de leurs valeurs, croyances, savoirs et traditions en continue évolution". Cela inclut tous les aspects de l'environnement résultant de l'interaction dans le temps entre les personnes et les lieux.

<sup>3</sup> Observatoire des territoires de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), étude Les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales (2020)

<sup>4</sup> CESE avis La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?, rapporté par Paul de Viguerie (2013), p. 36.

<sup>5</sup> CESE avis Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique, rapporté par Yves Kottelat et Patrick Molinoz (2020).

<sup>6</sup> La classification européenne distingue urbain et rural en découpant le territoire en carreaux de 22 mètres de côté à partir desquels on forme des mailles dites urbaines si elles remplissent deux conditions : densité de population d'au moins 300 habitantes/habitants par km<sup>2</sup> et un minimum de 5 000 habitantes/habitants.

\*Les bassins de vie ont sur cette base été classés en trois catégories :

- bassin de vie urbains : la population classée dans les mailles urbaines représente plus de 80 % de la population totale du bassin de vie ;

- bassin de vie intermédiaire : la population classée dans les mailles urbaines représente entre 50 % et 80 % de la population du bassin de vie ;

- bassin de vie rural : la population classée dans les mailles urbaines représente moins de 50 % de la population du bassin de vie. (Cf. INSEE Première n°1425, décembre 2012).

<sup>7</sup> INSEE Première n°1425 "Le nouveau zonage en bassin de vie de 2012" (décembre 2012).

<sup>8</sup> INSEE Première n°1579 "L'accès aux services : une question de densité des territoires" (janvier 2016).

<sup>9</sup> Observatoire des territoires de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), étude Les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales (2020)

<sup>10</sup> Base permanente des équipements réalisée par l'INSEE en 2017.

<sup>11</sup> INSEE Première n°1834 : "Bilan démographique 2020" (janvier 2021).

<sup>12</sup> INSEE France Portrait social Collection INSEE Références Edition 2020, p. 214. Ce ralentissement résulte à la fois de la réduction du nombre des naissances (-10 % depuis 2010) et d'un accroissement du nombre des décès (+ 21 % depuis 2010) qui ne s'explique que pour un tiers environ par le surcroît de décès lié au coronavirus intervenu en 2020.

<sup>13</sup> INSEE Première n°1834 : Bilan démographique 2020 (janvier 2021).

<sup>14</sup> CGET Rapport de l'Observatoire des territoires 2011.

<sup>15</sup> Un département est considéré comme "essentiellement rural" pour l'OCDE si plus de 50 % de sa population vit dans des communautés de base (canton) rurales et s'il ne comprend pas au moins un centre urbain de plus de 200 000 habitants/habitants représentant au moins 25% de la population départementale. En raison de la faible densité moyenne en France (117 habitants au km<sup>2</sup>), plus du tiers des départements français sont "essentiellement ruraux" au sens de l'OCDE.

<sup>16</sup> ANCT/CGET/ Les dynamiques de population", fiche de l'Observatoire des territoires.

<sup>17</sup> Le zonage en aires urbaines de l'INSEE mesure l'influence des villes sur les territoires. Il est fondé sur l'identification de pôles, unités urbaines comprenant au moins 1500 emplois, et sur la délimitation de leur aire d'influence (communes et communes multi-polarisées) sur la base des trajets domicile-travail. Parmi les pôles, on distingue les grands pôles urbains (unités urbaines de plus de 10 000 emplois), les moyens pôles (unités urbaines de 5 000 à moins de 10 000 emplois) et les petits pôles (unités urbaines de 1500 à moins de 5 000 emplois). Cf. INSEE Première n°1374 (2011).

<sup>18</sup> ANCT/CGET : fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires, "Les dynamiques de population"

<sup>19</sup> INSEE Première n°1546, Les conditions de logement fin 2015 : premiers résultats de l'enquête logement" (avril 2015) et avis Comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires, op. cit. p.76.

<sup>20</sup> Audition de Pascal Berteaud, directeur général du CEREMA, le 18/11/2020.

<sup>21</sup> Audition de Sébastien Grisot, urbaniste, fondateur de l'agence Dixit.net par la section le 21 10 2020.

<sup>22</sup> ANCT/CGET : fiche de l'Observatoire des territoires : Le vieillissement de la population et ses enjeux".

<sup>23</sup> INSEE Première : Trente villes accueillent une grande partie des étudiants (2011).

<sup>24</sup> CESE, avis Industrie : croissance et avenir, rapporté par Marie-Claire Cailletaud (2018), p. 51. La plupart des

chiffres de ce point industriel sont issus de cet avis.

<sup>25</sup> Audition de Pierre Veltz, économiste et sociologue par la section Activités économiques en 2016.

<sup>26</sup> Lilas Demmou "Le recul de l'emploi industriel en France de 1980 à 2007 : ampleurs et principaux déterminants", Economie et statistiques n°483-440, juin 2011.

<sup>27</sup> CESE, avis Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux, rapporté par Guillaume de Russé (2015), p. 18 et 105 à 108.

<sup>28</sup> Entretien avec Catherine Elie, directrice générale de l'Institut supérieur des métiers.

<sup>29</sup> Cf. CESE, avis Mission commerce saine gouvernementale, rapporté par Eveline Duhamel et Patrick Molinoz (2021), sur lesquels se fondent les différents éléments de ce point.

<sup>30</sup> Audition d'Emmanuel Le Roch, délégué général de PROCOS, le 4/11/2020 par la section.

<sup>31</sup> Audition d'Emmanuel Le Roch, délégué général de PROCOS, le 4/11/2020 par la section.

<sup>32</sup> Cf. entre autres Olivier Razemon, Comment la France a tué ses villes, Rue de l'Echiquier (2016) ou IGF et CGEDD, Rapport sur la revitalisation commerciale des centres-villes, rapporté par Pierre Duhamel, Julien Munch, Camille, Freppel, Pierre Narring et Jean-Paul Le Divenah (juillet 2016).

<sup>33</sup> Commissariat général au développement durable, Chiffres clés du transport Edition 2020,

<sup>34</sup> CESE avis Avant-projet de Schéma national des infrastructures de transport, rapporté par Sébastien Genest et Pierre-Jean Rozet (2012).

<sup>35</sup> CESE, avis Avant-projet de loi d'orientation des mobilités, rapporté par Bruno Duchemin (2018), p. 51.

<sup>36</sup> Loi n°2015 -29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, qui modifie le calendrier électoral et réduit le nombre des régions dans l'hexagone à 13, dont la Corse.

<sup>37</sup> Loi n°2014 -58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM).

<sup>38</sup> CESE, avis Les métropoles, apports et limites pour les territoires, op. cit. (2019), p. 27.

<sup>39</sup> Cour des Comptes, Les finances publiques locales 2019, fascicule 2, (septembre 2019).

<sup>40</sup> Loi n°2015 -991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi Notré.

<sup>41</sup> Entretien avec Michel Autissier, représentant de l'Assemblée des départements de France (ADF) et président du Conseil départemental du Cher le 16/12/2020.

<sup>42</sup> Loi n°2015 -991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi Notré.

<sup>43</sup> Notamment par la loi n°2015-257 du 28 février 2017, qui permet la création de communes nouvelles issues de la fusion de plusieurs communes (fusion dite "horizontale" ou de communes avec un établissement public de coopération intercommunale (à fiscalité propre (fusion dite "verticale").

<sup>44</sup> CESE, avis rapporté par Guillaume De Russé, 2015.

<sup>45</sup> CESE, avis rapporté par Yves Kottelat et Patrick Molinoz, juillet 2020.

<sup>46</sup> Ministères de l'Intérieur, de la Justice, de l'Action et des comptes publics, Pôle Emploi, CNAF, CNAM, CNAV, MSA, La Poste.

<sup>47</sup> Parmi les villes retenues avec une population de moins de 20 000 habitantes et habitants, peuvent être citées Digne les Bains (04), Montbard (21), Mende (48), Guéret (23), Morlaix (29), Vendôme (41).

<sup>48</sup> CESE, avis rapporté par Sylvie Castaigne et Yann Lasnier.

<sup>49</sup> CESE, Avis *Fractures et transitions*, rapporté par Michel Badré et Dominique Gillier (2019), p. 30.

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> INJEP - chiffres clés de la vie associative.

<sup>52</sup> Le CESE rappelle pour les Outre-mer la préconisation 20 de l'avis Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer (2021), p.58, 1er alinéa.

<sup>53</sup> Entretien avec Catherine Elie, directrice de l'ISM.

<sup>54</sup> CESE, Avis Projet de loi en faveur de l'Égalité réelle Outre-mer (2016), Contribution du CESE aux assises des Outre-mer (2018), Avis Les Déserts médicaux (2017), Avis L'accès aux services publics dans les Outre-mer (2018).

<sup>55</sup> 8 % environ de la population résident dans un désert médical selon la DREES.

<sup>56</sup> CESE, Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique, rapporté par Yves Kottelat et Patrick Molinoz (2020).

<sup>57</sup> CESE, *Avis Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique*, rapporté par Yves Kottelat et Patrick Molinoz (2020).

<sup>58</sup> *Avis L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, rapporté par Michèle Chay et Sarah Mouhoussoune (2018).

<sup>59</sup> *Etude Action cœur de ville pour les patrimoines*, réalisée par l'association Sites & Cités remarquables de France (juin 2020), p. 3.

<sup>60</sup> Audition de Philippe Mazurier, directeur général de l'association Petites Cités de caractère, au nom de sa présidente la sénatrice Françoise Gatel, le 21/10/2020.

<sup>61</sup> CESE, avis *Tourisme et numérique*, rapporté par Jean-Louis Cabrespines et Régis Wargnier (2017), p. 99 à 101.

<sup>62</sup> *Etude et sondage "Territoires ruraux : perceptions et réalités de vie"* (octobre 2018) réalisé pour Familles rurales auprès de 1012 personnes âgées de 18 ans et plus France entière et de 1051 personnes âgées de 18 ans ou plus résidant dans des communes rurales.

<sup>63</sup> *Sondage "Territoires ruraux : perceptions et réalités de vie"* (octobre 2018) réalisé pour Familles rurales.

<sup>64</sup> *CESER de Bretagne Centres-bourgs et centres-villes de Bretagne : réinventons les centralités !*, rapporté par Patrick Herpin et Thierry Merret (octobre 2017), p. IX.

<sup>65</sup> *CESER de Bretagne Centres-bourgs et centres-villes de Bretagne : réinventons les centralités !*, rapporté par Patrick Herpin et Thierry Merret (octobre 2017), p. IX.

<sup>66</sup> Audition de Gérard-François Dumont, recteur, professeur à la Sorbonne, géographe, démographe et économiste, le 28/10/2020.

<sup>67</sup> Audition de Philippe Madec, le 28 octobre 2020.

<sup>68</sup> Entretien avec Marc Kaczinski, président du LIFTI, dans le cadre de la préparation de la contribution au RAEF 2020 sur l'indicateur artificialisation des sols.

<sup>69</sup> Audition de Gérard-François Dumont.

<sup>70</sup> Audition de Rollon Mouchel-Blaisot.

<sup>71</sup> CESE avis *Se donner un nouveau cap : rapport annuel sur l'état de la France 2020*, rapporté par Daniel Keller et Pierre Lafont (2020), p. 24.

<sup>72</sup> CESE, avis *Industrie : un moteur de croissance et d'avenir*, op. cit. p. 89.

<sup>73</sup> Le levier fiscal est notamment mobilisé via le Crédit impôt recherche (CIR), réformé en 2008, par le biais du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), ainsi qu'à travers un dispositif de soutien à l'investissement, le "suramortissement", mis en place pour 2 ans entre avril 2015 et avril 2017. Un nouveau suramortissement fiscal à 40 % a été introduit dans le projet de loi de finances 2019 pour les investissements de robotisation, de fabrication additive et de transformation numérique, réalisés en 2019 et 2020.

<sup>74</sup> Chiffres cités dans la présentation vidéo des résultats de la 3ème assemblée générale des 148 territoires d'industrie, en décembre 2020, sur le site de la DGE.

<sup>75</sup> Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance, DGE, *Territoires d'Industrie*

<sup>76</sup> CESE avis *"Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités"*, rapporté par Marie-Claire Cailletaud et Frédéric Grivot (2021).

<sup>77</sup> *"Nos ruralités : une chance pour la France"* CIR du 20 mai 2016, p. 26.

<sup>78</sup> *AdCF ANPP, Rapport Vers la deuxième génération de contrats de ruralité* (2019).

<sup>79</sup> Audition de Joël Giraud, secrétaire d'Etat à la ruralité, mars 2020.

<sup>80</sup> Présentation de l'Agenda rural sur [www.cohesion-territoires.gouv.fr](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr) et site de l'ANCT.

<sup>81</sup> Audition de Joël Giraud, secrétaire d'Etat à la ruralité, mars 2020.

<sup>82</sup> *CESER Normandie : Contribution du CESER de Normandie à l'élaboration du programme Petites Villes de Demain (2020)* : parmi les 12 villes normandes lauréates du programme figurent, outre Alençon, Cherbourg en Cotentin, Dieppe, Evreux, Saint-Lô et Vernon, qui comptent plus de 20 000 habitants et habitantes, Lisieux (20 000 habitants et habitantes), Argentan (13 000 habitants et habitantes) Fécamp (19 000 habitants et habitantes), Flers (15 000 habitants et habitantes), Louviers (18 000 habitants et habitantes) et Vire (11 000 habitants et habitantes).

<sup>83</sup> Audition de Joël Giraud, secrétaire d'Etat à la ruralité, mars 2020.

<sup>84</sup> Cf. *Localitis Info Banque des territoires*, article de Michel Tendil, 12 janvier 2021.

<sup>85</sup> Audition de Joël Giraud, secrétaire d'Etat à la ruralité, mars 2020.

- <sup>86</sup> Audition de Rollon Mouchel-Blaisot, préfet, coordinateur interministériel du programme Action cœur de ville et des Opérations de revitalisation des territoires, par la section le 10/11/2020.
- <sup>87</sup> Audition de Juliette Auricoste, directrice du programme Petites villes de demain, par la section, le 10/11/2020.
- <sup>88</sup> Entretien avec Pierre Vionnet, directeur de l'Agence d'urbanisme de Saint-Nazaire, le 24/02/2021.
- <sup>89</sup> Audition de Joël Giraud, secrétaire d'Etat à la ruralité, mars 2020.
- <sup>90</sup> Des enquêtes flash covid ont visé dans divers domaines à mesurer l'impact de la Covid19 sur certaines activités (enquête de la DARES sur l'activité de services sociaux, par exemple). En l'espèce, il s'agirait d'appréhender dans le cadre du programme Petites Villes de Demain l'impact de la Covid19 sur les commerces.
- <sup>91</sup> Audition de Joël Giraud, secrétaire d'Etat à la ruralité, mars 2020.
- <sup>92</sup> Site de la DGE, ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance (8 octobre 2020) [gouvernement.fr/plan-de-soutien-470-milliards-d-euros-pour-protéger-les-entreprises-et-les-salaries](http://gouvernement.fr/plan-de-soutien-470-milliards-d-euros-pour-protéger-les-entreprises-et-les-salaries)
- <sup>93</sup> CESE avis Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités, rapporté par Marie-Claire Cailletaud et Frédéric Grivot (2021), p. 17.
- <sup>94</sup> Les cahiers de l'Institut pour la Ville et le Commerce La vacance commerciale dans les centres-villes en France, mesures, facteurs et premiers remèdes, (2017), p. 8.
- <sup>95</sup> CESE, avis Mission commerce saisine gouvernementale (2021), op. cit.
- <sup>96</sup> Audition d'Emmanuel Hyst, président de la SNAFER, le 09/01/2019 par la section aménagement durable des territoires pour l'élaboration de sa contribution sur l'indicateur artificialisation des sols au Rapport annuel sur l'état de la France 2019.
- <sup>97</sup> Audition d'Emmanuel Hyst, président de la SNAFER, le 09/01/2019 par la section aménagement durable des territoires.
- <sup>98</sup> Avis Mission Commerce saisine gouvernementale, op. cit.
- <sup>99</sup> Contribution sur l'indicateur artificialisation au projet de Rapport annuel sur l'état de la France 2021.
- <sup>100</sup> Etude ADEME-Carbone4 "Neutralité et bâtiment" de juin 2019 et CITEPA, rapport SECTEN 2020.
- <sup>101</sup> CITEPA, rapport SECTEN 2020.
- <sup>102</sup> CESE, avis Climat, neutralité carbone et justice sociale, rapporté par Michel Badré et Claire Bordenave (2021), p. 4.
- <sup>103</sup> CESE, avis Comment accélérer la transition énergétique, rapporté par Guillaume Duval et Madeleine Charru (2018), p. 44.
- <sup>104</sup> Entre autres dans les avis Efficacité énergétique : un gisement d'économies, un objectif prioritaire, rapporté par Anne de Béthencourt et Jacky Chorin (2013), Transition énergétique dans les transports, rapporté par Bruno Duchemin et Sébastien Genest (2013), Révolution numérique : évolutions des mobilités (transports de personnes) rapporté par Bruno Duchemin et Olivier Marembaud (2015), L'emploi dans la transition écologique, rapporté par Marie-Béatrice Levaux et Bruno Genty (2015), Contribution des emplois de la biodiversité à la transition écologique, rapporté par Alain Bougrain-Dubourg (2016), Parcs naturels régionaux, apports pour l'aménagement et le développement durable des territoires, rapporté par Alain Feretti (2017), Avant-projet de loi d'orientation des mobilités, rapporté par Bruno Duchemin (2018) ou Climat, neutralité carbone et justice sociale, rapporté par Michel Badré et Claire Bordenave (2021).
- <sup>105</sup> CESE avis La transition énergétique dans les transports et L'emploi dans la transition écologique, op. cit.
- <sup>106</sup> CESE, avis L'emploi dans la transition écologique (2015), op. cit.
- <sup>107</sup> CESE, avis Contribution des emplois de la biodiversité à la transition écologique (2016), op. cit.
- <sup>108</sup> Contribution de la section du Travail et de l'emploi à l'avis du CESE Climat, énergie, biodiversité, contribution du CESE à la Convention citoyenne, rapporté par Marc Blanc (2019).
- <sup>109</sup> Entretien avec Michel Maya, maire de Tramayes, en novembre 2020.
- <sup>110</sup> CESE, avis Fractures et transitions : réconcilier la France, rapporté par Michel Badré et Dominique Gillier (2019), p. 42.
- <sup>111</sup> CESE, Etude *Quelle conception des politiques publiques pour accompagner les transitions en cours et à venir ?*, rapporté par Jean-Louis Cabrespines et Frederic Grivot (2020).
- <sup>112</sup> Intervention de Didier Chenet, président du Groupement national des indépendants de l'hôtellerie et de la restauration (GNI) lors d'une table-ronde pour l'avis Tourisme et numérique, rapporté par Jean-Louis Cabrespines et Régis Wargnier (2017), p. 116.
- <sup>113</sup> Intervention de Nicolas Dayot, trésorier de la Fédération nationale de l'hôtellerie de plein-air (FNHPA) à cette table-ronde pour ce même avis.

<sup>114</sup> Audition de François Lions, membre du collège de l'ARCEP, en audition devant la section pour l'avis Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique (2020).

<sup>115</sup> ARCEP, indicateurs réseaux et services fixes, Observatoire haut et très haut débit : abonnements et déploiements (T4 2020), mis à jour le 4 mars 2021.

<sup>116</sup> Article de Philippe Pottière-Sperry "La Banque des Territoires va investir 270 millions€ supplémentaires".

<sup>117</sup> Audition de Joël Giraud, secrétaire d'Etat à la ruralité, le 03/03/2021.

<sup>118</sup> Entretien avec Albert Ritzenthaler, membre du CESE, rapporteur de l'avis Les circuits de distribution alimentaire (2016) et co-rapporteur avec Florence Denier-Pasquier de l'avis Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires (2020).

<sup>119</sup> Entretien avec Etienne Gangneron, membre du CESE, vice-président de la FNSEA, président de la chambre d'agriculture du Cher, rapporteur de l'avis L'agriculture urbaine, un outil déterminant pour des villes durables.

<sup>120</sup> Audition de Samuel Minot, président de la commission Economie de la FFB par la section Economie et finances le 26/11/2020.

<sup>121</sup> CESE, avis *Le financement des investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons*, rapporté par Patricia Blancard et Didier Gardinal (2021).

<sup>122</sup> Entretien avec Michel Maya, maire de Tramayes.

<sup>123</sup> Audition de Laurence Fortin, présidente de la commission aménagement des territoires de Régions de France, vice-présidente de la région Bretagne, pour la saisine Les métropoles : apports et limites pour les territoires.

<sup>124</sup> CESE avis Les métropoles: apports et limites pour les territoires (2019), op. cit. p. 23.

## Dernières publications de la section de l'aménagement durable des territoires

LES AVIS DU CESE



Les métropoles : apports et limites pour les territoires

Yann Lasnier et Dominique Riquier-Sauvage

CESE 24

OCTOBRE 2021

LES AVIS DU CESE



Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique

Yves Kottelat et Patrick Molinoz

CESE 14

JUILLET 2020

LES AVIS DU CESE



Mission commerce saïnsse gouvernementale

Eveline Duhamel et Patrick Molinoz

CESE 01

FÉVRIER 2021

## Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

LES AVIS DU CESE



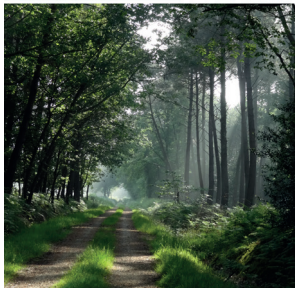
Crise sanitaire et inégalités de genre

Olga Trostlansky et Dominique Joseph

CESE 21

MARS 2021

LES AVIS DU CESE



Face au changement climatique, quelle sylviculture durable pour adapter et valoriser la forêt française ?

Marie-Hélène Boidin Dubrule et Antoine d'Amécourt

CESE 12

MARS 2021

LES AVIS DU CESE



L'école à l'ère du numérique

Marie-Pierre Gariel

CESE 11

MARS 2021

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

# [www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15<sup>e</sup>,  
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.  
N° 411210014-000321 - Dépôt légal : mars 2021

Crédit photo : Nicolas Depoutot



# LES AVIS DU CESE



Les centres urbains, outre leur fonction résidentielle, jouent traditionnellement un rôle de plaque-tournante pour la production, l'emploi, le commerce et les services, au bénéfice de leurs habitants et de ceux des alentours. Maintenir ce maillage importe pour l'équilibre des territoires, la qualité de vie de la population et les liens sociaux.

Mais beaucoup de centres villes, et en particulier de petites villes et de bourgs de notre pays, connaissent des formes de dévitalisation : déclin démographique, vacance de commerces, fermeture de services publics, difficultés d'accès aux soins, fragilisation de la vie associative.

Le vieillissement renforce l'importance pour la population de disposer de services et de commerces à proximité. Des sondages montrent un désir de nombre de ménages d'aller habiter dans des villes moins grandes que celles où ils résident.

Pour favoriser la redynamisation du centre des petites villes et des bourgs, le CESE préconise de définir un projet global fondé sur un diagnostic participatif et sur une ingénierie pluridisciplinaire, ainsi que de promouvoir un urbanisme co-construit, du diagnostic au projet. Il appelle à donner toute sa place à la dimension économique et à relever les défis environnementaux et de mobilités, en intégrant le long terme.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

N° 41121-0014

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-155706-2



9 782111 557062



Direction de l'information  
légale et administrative  
Les éditions des *Journaux officiels*

[www.vie-publique.fr/publications](http://www.vie-publique.fr/publications)