



Les politiques publiques en faveur de la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs en Nouvelle-Aquitaine

Pays et Quartiers de Nouvelle-Aquitaine a engagé en 2019 un état des lieux des politiques en faveur de la revitalisation mené par les principaux acteurs territoriaux au sein de la région Nouvelle-Aquitaine. En se basant sur 30 entretiens¹, cette note entend porter un regard analytique sur la vision des acteurs mais aussi sur leurs actions et difficultés. L'objectif étant d'apporter des pistes de réflexion destinées à améliorer l'action publique en faveur des centres.



L'Entrée de Bourg de Castillon la Bataille

Les signes de la dévitalisation des centres sont connus et la problématique largement documentée²³: commerces et services qui ferment, périphéries commerciales qui s'étendent, habitat vétuste, paupérisation et vieillissement de la population, déprise démographique... Aussi,

1 Voir en annexe la liste des structures et des personnes interrogées

2 Rapport « [La revitalisation commerciale des centres-villes](#) » de l'inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de Juillet 2016

3 [Rapport d'information sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs](#) du Sénat Juillet 2017

depuis le milieu des années 2010 la dégradation des centres-villes et centres-bourgs préoccupe de manière croissante les pouvoirs publics qui se mettent progressivement en ordre de marche. Car au-delà de leur caractère symbolique, les centres urbains garantissent une cohésion sociale et territoriale en donnant accès aux services publics et privés, aux commerces, à l'habitat ainsi qu'à une multitude d'activités sociales, culturelles ou sportives...

Un constat et des enjeux partagés par les acteurs

- Trois niveaux de maille : **les centres villes, les centres-bourgs** et **les bourgs de proximité**. Ils se définissent en général par le niveau d'équipement et la taille du bassin d'emploi.
- **Trois enjeux majeurs** sont identifiés : **l'attractivité des territoires ; la cohésion territoriale à travers l'offre de commerces et de services** (cité surtout par les Conseils départementaux...) **et la maîtrise de l'étalement urbain** (essentiellement pour les EPF(L), et CAUE...)
- Chaque financeur intervient aussi bien sur les petits bourgs que sur les centres-villes. L'Etat en particulier est présent avec « Action cœur de ville » (ACV) pour les centres-villes, et les contrats de ruralité pour les bourgs de taille plus modeste.
- La **Région** à travers son règlement d'intervention⁴ affiche les **centres-bourgs** (villes-centres des petites et moyennes aires urbaines) comme cœur de cible et les **Départements** s'appuient sur les Schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services aux publics (SDAASP)⁵ pour renforcer l'appui aux **bourgs de proximité**. Région et Départements interviennent néanmoins aussi aux autres échelles à travers leurs politiques sectorielles.
- Des communes tirent leur épingle du jeu : celles dans le rayon d'attraction de la métropole, celles du littoral ou jouissant d'un cachet patrimonial et touristique. Leur enjeu relève davantage de l'équilibre territorial et du développement que de la revitalisation.

Revitalisation et dynamisation, deux approches conceptuelles :

- **La revitalisation** consiste à cibler spécifiquement les centres dévitalisés alors qu'une politique de **dynamisation** n'est pas discriminante et s'adresse à tous les centres, fragiles ou non.
- Certains financeurs (majorité des Départements de N-A, Région Bretagne...) plaident plutôt en faveur de la dynamisation. L'Etat, la Région Nouvelle-Aquitaine, et la Caisse des Dépôts affirment de leur côté cibler davantage les communes fragilisées.

4 Délibération du Conseil Régional de Nouvelle-Aquitaine 12 AVRIL 2019 : <https://les-aides.nouvelle-aquitaine.fr/sites/default/files/2019-05/reglement.pdf>

5 Le Département de la Gironde souhaite par exemple rendre l'ensemble des services accessible à tous ses habitants en moins de 5 minutes en voiture, contre 20-25 minutes pour la Corrèze.



Habitat dégradé en Charente

- Dans les faits, **les politiques mises en œuvre sont en général un mélange de ces deux visions**. Ainsi, les Départements qui ont des dispositifs de dynamisation ouverts à toutes les communes peuvent intervenir plus fortement sur les communes fragilisées (CD33) ou soutenir à travers leur SDAASP des pôles d'équilibre spécifiques dotés d'équipements structurants.
- Par ailleurs, **certains Départements (CD24, CD47) ont engagé des réflexions spécifiques** avec leurs élus afin d'identifier les centralités à préserver et les modes d'action à adopter.

Le projet intégré : une méthodologie plébiscitée par les principaux financeurs ...

- Cette méthodologie qui vise à mobiliser l'ensemble des acteurs pour co-construire un projet de territoire multithématique est portée collectivement par les principaux financeurs (Etat, Région, Caisse des dépôts et EPF(L)) et est de plus en plus partagée.
- Les collectivités qui ont une **politique spécifique dédiée à la revitalisation** diffusent aussi cette méthodologie : à travers des **contractualisations** (Régions N-A et Occitanie), **des appels à projet** (Région Bretagne et CD64) ou encore **un système de dotation spécifique** (CD40).
- Des réflexions territoriales progressent également à travers **des temps d'échange spécifiques au sein des collectivités** (CD47, du CD40, CD79, CTAP Régionale...).

Inégalement partagée par les Départements ...

- Cependant, la majorité des Départements **s'inscrit plutôt dans une démarche de soutien aux équipements et à l'habitat de façon cloisonnée**, sans demander aux communes de travailler à l'échelle de l'EPCI ou d'engager une réflexion stratégique globale.

- Une culture différente tend à se dégager au sein des Départements des trois ex-Régions. Les Départements de **l'ex-Aquitaine** tendent à concevoir **des politiques plus intégrées**, ceux de **l'ex-Poitou-Charentes** peuvent défendre **des modalités d'interventions plus souples** et facilement appropriables par les élus locaux, alors que les Départements de **l'ex-Limousin** regrettent **l'ancienne co-contractualisation Département-Région-Etat** en direction des communes et EPCI qui permettait une meilleure coordination des moyens déployés.
- Certains techniciens alertent en effet sur le manque de coordination des financeurs qui peut conduire à du **saupoudrage**, du **doublonnage** et à une perte de temps pour les collectivités.
- Globalement, le « projet intégré » demeure perçu par les services techniques de plusieurs Départements comme **« trop technique »** et inadapté aux moyens d'ingénierie des communes.

et expérimentée localement

- Localement, les maires **peuvent être découragés à l'idée d'engager des partenariats complexes** et longs, pas toujours compatibles avec l'agenda électoral.
- Néanmoins, l'acculturation, peut se faire par l'expérience, en abordant prioritairement les questions de **l'habitat et de l'aménagement**, puis du commerce, des services, de la mobilité ...
- Cette culture se diffuse aussi par des **projets expérimentaux locaux** (Programme FENICS dans le CD64, étude DINACOM du Pays de l'Isle en Périgord ou expérimentation « Ton bourg battant » du SMAVLOT47) qui à l'aide d'une ingénierie de projet ou du financement d'une étude sollicitent **l'intelligence collective citoyenne** pour élaborer une stratégie globale. Ces expérimentations ont l'avantage de faire naître des **alternatives désirables** dont manquent les élus locaux, de contribuer à lever les craintes d'engager des discussions potentiellement tumultueuses au niveau local et de faciliter le passage à l'action.

Des moyens d'ingénierie éparpillés

- La complexité des projets intégrés, suppose la mobilisation d'une **ingénierie spécifique**, investissement rendu possible par **la détermination des élus**. Certaines communes commencent à se doter d'une telle ingénierie (ACV, règlement d'intervention de la Région...)
- Pour les communes de taille plus petite, l'ingénierie peut être mise à disposition par des **structures très variées** : services départementaux, CAUE, EPF(L), CCI, bureaux d'étude, agences techniques départementales (dont le rôle est croissant⁶). Dans la grande majorité des cas, cette ingénierie est thématique, intervient de façon ponctuelle et de façon **souvent**

⁶ Par exemple, l'ATD créée en Corrèze en 2015 sur demande des élus locaux, ou la création en 2017 d'une agence en Gironde ou encore la réflexion menée par le Département du Lot-et-Garonne sur le sujet...

peu coordonné. Un service interne (cellule rattachée au DGS dans le CD19) ou une agence externe (ATEC87 pour le CD87) assure parfois cette coordination.

- On observe une variété d'outils comme des **observatoires**, de l'habitat (CD40), de la vacance commerciale et des entreprises (ADACL40), du foncier (EPF(L), SAFER) ou encore des services (CD40); **des structures d'accompagnement technique** (CAUE, ATD, bureau d'étude, CCI, EPF(L)...); **des outils financiers destinés au traitement du bâti** comme les SEM (Corrèze, Charente Maritime...) et les EPF(L) dont certains développent des outils spécifiques pour les zones dites distendues (Organisme foncier solidaire de l'EPFL Pays Basque).

L'étalement urbain, un problème largement reconnu et insuffisamment traité

- L'étalement urbain (lotissements, extensions de zone commerciale) est **unaniment perçu par les acteurs comme la cause première de la dévitalisation.**
- Par ailleurs, il est coûteux pour les collectivités, accentue la dépendance des habitants à la voiture personnelle, constitue une menace pour l'agriculture locale (foncier agricole indisponible), détruit la biodiversité et par conséquent **réduit la capacité de résilience des territoires face au changement climatique.**
- Il est le résultat d'un ensemble de facteurs culturels, politiques et économiques : logements inadaptés dans les centres, rêve de la maison individuelle, taxe d'aménagement comme source de financement communal, recherche de plus-value par les propriétaires fonciers, coût et difficulté technique des projets de reconversion du bâti existant, pression des promoteurs et des enseignes de distribution, appétence des élus pour le bâti... **Il existe ainsi un consensus silencieux à l'expansion urbaine** bien que ses conséquences soient connues.



- Pourtant, les espaces périphériques sont peu intégrés à la réflexion stratégique des projets de revitalisation. On assiste ainsi à des **politiques schizophrènes** qui consistent à promouvoir un projet de revitalisation du centre et de poursuivre le développement en périphérie.
- Cela traduit deux difficultés, d'une part celle de **convenir collectivement d'un projet de territoire et de le formaliser dans un document de planification** (Scot, PLU(I)...) et d'autre part celle de **travailler et de négocier avec le secteur privé**.
- Les pouvoirs publics commencent à intervenir, en atteste l'objectif de réduction de 50% de l'artificialisation des terres du **SRADDET, l'instruction du Gouvernement** en faveur d'une gestion économe de l'espace à l'Etat local ⁷ et l'annonce du Président de la République de la mise en place du principe de zéro artificialisation à court terme.
- Au-delà des leviers restrictifs qui se formalisent, ce défi suppose l'affirmation d'un **nouvel idéal collectif plus sobre**⁸ qui facilitera l'acceptabilité de ces politiques.

Défis et préconisations

A nos yeux, six défis se dégagent afin de favoriser la revitalisation des centres :

- **Rendre lisible** l'action des différents acteurs et des dispositifs sur chaque territoire
- **Faciliter la coordination** des financeurs et des acteurs techniques au niveau local
- **Parfaire l'acculturation des élus** au projet global
- Accompagner la mise en place d'une **ingénierie spécialisée**
- **Assurer la complémentarité** centres / périphéries des projets sur un même territoire
- Contribuer à faire émerger un nouvel **idéal collectif plus sobre et solidaire notamment en encourageant** l'émergence de **projets citoyens participatifs**

Avec le soutien de :



⁷ http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/07/cir_44820.pdf

⁸ Voir travaux de [Valérie Jousseume](#), Enseignant – Chercheur à l'Université de Nantes