

# Revitaliser les centres-villes

par

■ **Michel-François Delannoy** ■

Responsable Projets complexes à la Direction du réseau des territoires, Groupe Caisse des Dépôts,  
en charge du suivi du programme Action cœur de ville

## En bref

L'écart entre le centre des grandes agglomérations urbaines et celui des villes moyennes s'accroît, tant sur le plan de l'attractivité que sur celui du développement économique. Les villes de taille intermédiaire sont de plus en plus nombreuses à souffrir d'un processus silencieux de rétraction. Leurs espaces urbains se dégradent, leurs locaux commerciaux sont vacants, leurs centres-villes se paupérisent. Pour lutter contre ce phénomène, le gouvernement vient de lancer le plan national Action cœur de ville, dans la continuité du programme Centres-villes de demain engagé par la Caisse des Dépôts en 2016. Michel-François Delannoy souligne l'importance des enjeux de cette revitalisation. Il identifie, à la lumière de réalisations récentes, les facteurs clés de réussite et montre la façon dont l'État et la Caisse des Dépôts peuvent accompagner les collectivités territoriales dans cette démarche de renouveau.

Compte rendu rédigé par Florence Berthezène

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse les comptes rendus, les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

Séminaire organisé en collaboration avec le Collège des Bernardins et de l'Institut CDC pour la Recherche de la Caisse des Dépôts, et grâce aux parrains de l'École de Paris (liste au 1<sup>er</sup> septembre 2018) :

Algoé<sup>1</sup> • Caisse des dépôts et consignations • Carewan<sup>1</sup> • Conseil régional d'Île-de-France • Danone • EDF • Else & Bang • ENGIE • FABERNOVEL • Fondation Roger Godino • Groupe BPCE • Groupe OCP • GRTgaz • HRA Pharma<sup>2</sup> • IdVector<sup>2</sup> • IPAG Business School • La Fabrique de l'industrie • Mairie de Paris • MINES ParisTech • Ministère de l'Économie et des Finances – DGE • Renault-Nissan Consulting • RATP • SNCF • Thales • UIMM • Ylios<sup>1</sup>

1. pour le séminaire Vie des affaires
2. pour le séminaire Ressources technologiques et innovation

L'action Centres-villes de demain, que la Caisse des Dépôt a entreprise voilà environ deux ans et que j'ai coordonnée, permet de tirer de premiers enseignements, alors que nous sommes désormais engagés dans le dispositif Action cœur de ville, que je dirige depuis le début de l'année.

### Les enjeux de la revitalisation des centres-villes

Mon exposé se limitera aux centres des villes moyennes (de 15 000 à 100 000 habitants) qui portent de manière incontestable une centralité dans leur région. La France en compte environ 400, et le programme Action cœur de ville porte sur la moitié d'entre elles.

Le thème des cœurs de villes moyennes cristallise des problématiques liées à des mutations profondes : mutations démographiques, mutation des mobilités, mutation des modes de consommation, mutations territoriales. Elles ne sont pas uniquement la résultante de réformes ou de lois, mais des tendances longues liées à l'étalement urbain.

#### *Éléments de contexte*

Ces mutations profondes que connaissent les centres-villes ne sont pas anecdotiques et sont la conséquence de mouvements eux-mêmes très marqués, qui ont transformé – parfois à bas bruit – les éléments du paysage urbain, démographique, économique, commercial. L'Institut CDC pour la Recherche finance d'ailleurs des travaux sur ces transformations des villes moyennes à travers un phénomène qualifié de rétraction ou décroissance, au niveau mondial. Même si la maille territoriale de notre pays s'avère assez spécifique, il est intéressant de noter que ce sujet concerne quasiment tous les pays d'Europe et au-delà. Le Japon, par exemple, est confronté de longue date à des évolutions démographiques sévères qui ont emporté des villes dans des phénomènes de décroissance extrêmement soutenue.

Depuis quinze ou vingt ans, les indicateurs de difficulté traduisent un écart grandissant entre le centre des grandes agglomérations urbaines et celui des villes et agglomérations de taille intermédiaire. Nous sommes au cœur de la fracture territoriale, dans son expression la plus virulente. Cela pose la question de la cohésion nationale, avec une traduction politique édifiante, notamment au travers d'une abstention soutenue, ou de votes plus radicaux.

Deux précisions méritent toutefois d'être apportées. D'une part, toutes les villes ne sont pas confrontées de la même manière à ces mouvements. Des caractéristiques géographiques jouent fortement. "L'effet littoral", par exemple, confère à certaines villes des capacités de rebond et de résilience que n'ont pas les autres. D'autre part, les villes moyennes restent malgré tout créatrices de valeur et portent une partie importante de l'identité de notre pays. Aussi existe-t-il un véritable enjeu à les positionner dans la nouvelle configuration territoriale qui s'est dessinée à travers les réformes des dernières années, notamment la mise en place des grandes régions.

#### *Points de repère*

Ces villes connaissent une perte de vitesse démographique. Entre 2007 et 2012, leur population a connu une croissance moyenne de 4,3%, contre 7,5% pour la population française, et cet écart n'a cessé de se confirmer depuis. Cette évolution se traduit par un niveau élevé de vacance des logements et des commerces situés en leur cœur. Ainsi, sur la même période, on a observé un taux de vacance de 9,4% en moyenne (et jusqu'à 26% à Béziers), contre 5,7% au niveau national. Là encore, l'écart tend à s'accroître, et ce d'autant que les cœurs de ville sont souvent historiques et concernés par des contraintes de protection patrimoniale. Le parc le plus ancien s'y concentre, avec des logements exigus, moins accessibles et plus énergivores, dont les coûts de transformation sont élevés. Or, lorsqu'ils le peuvent, les habitants optent plutôt pour des logements plus grands, plus économes, plus accessibles et transformables à moindre coût.

La sur-vacance touche également le logement social, pourtant moins concerné par les caractéristiques du logement ancien. Cela témoigne d'un mouvement profond. Très souvent, la population de la ville-centre décroît au bénéfice du reste de son bassin de vie. Ainsi, la deuxième couronne a tendance à croître très fortement depuis une trentaine d'années.

Enfin, la population qui reste en centre-ville est plutôt plus pauvre, plus seule et plus âgée. Désormais, d'ailleurs, la politique de la ville retient comme seul critère la concentration de pauvreté. Aujourd'hui, une centaine de centres anciens se trouvent dans les secteurs prioritaires de cette politique. Auparavant, seuls de très rares étaient concernés (Perpignan, Roubaix).

### *Zoom sur le commerce*

C'est souvent par la question du commerce que le débat sur la dévitalisation ou la perte d'influence d'une ville apparaît. Le commerce est d'ailleurs l'un des segments de l'économie le plus secoué par des mutations fulgurantes.

Dans les villes en bonne santé économique globale, le taux de vacance commerciale est plutôt faible. C'est, par exemple, le cas de Colmar ou Nancy. Mais d'autres géographies concentrent davantage les difficultés. Globalement, la vacance commerciale est en croissance régulière, puisqu'elle progresse d'un point par an. En 2016, elle était de 11,3% dans le cœur des villes ou agglomérations de moins de 25 000 habitants, contre un taux moyen de 6,2% en France. Dans le cadre d'Action cœur de ville, un travail est en cours pour objectiver plus rigoureusement cette évolution, les chiffres étant jusqu'ici arrêtés par les enseignes elles-mêmes.

Non seulement le commerce indépendant dit de proximité, qui caractérisait les cœurs de ville, est touché, mais le format qui avait pris le plus d'ampleur au cours des cinquante dernières années, celui des hypermarchés, est lui aussi frappé par une crise significative, avec des baisses très nettes de rendement. Le travail de recherche de Pascal Madry a permis de mettre en lumière la déconnexion entre le développement des surfaces commerciales et les besoins de consommation. En moyenne, en France, le chiffre d'affaires commercial se répartit à 70% en périphérie, 17% en centre-ville et 13% dans le reste du territoire (quartiers, faubourgs) et les 5 millions de mètres carrés commerciaux en projet concernent à 90% la périphérie.

Au niveau européen, la France se distingue de manière très nette sur ce point. Nous sommes ainsi le pays qui a le plus libéralisé l'implantation de mètres carrés commerciaux, et ce, alors même que de moins en moins de mètres carrés seront nécessaires pour vendre de plus en plus, avec la révolution numérique. Ces phénomènes de rétraction des surfaces nécessaires à la vente entrent en totale contradiction avec la poursuite de la construction de surfaces commerciales. Personne, y compris les meilleurs spécialistes de questions de commerce, n'est capable de dire, dans un horizon de dix ans, quel sera le format du commerce de demain. Nous sommes en période de mutation profonde, qui bouscule les modèles hérités sans pour autant en dessiner de nouveaux de manière affirmée. Une chose est sûre, selon la tendance mondiale, le produit ira de plus en plus vers le client et non l'inverse. Toutefois, cela ne promet pas nécessairement la disparition des commerces, qui pourraient s'orienter vers d'autres types de fonctions et d'autres types de formats.

## **Centres-villes de demain : les clés de réussite**

Environ 120 centres-villes fragilisés ont été repérés, par le croisement de différents critères : vacance des logements, vacance commerciale, évolution démographique, concentration de la pauvreté. Il en ressort que la façade Ouest et les bandes transfrontalières alsacienne et suisse sont moins touchées que d'autres zones du pays, notamment le Nord-Est et le Centre. Pour le reste du territoire, la répartition des difficultés est relativement homogène.

À partir de ces éléments, la Caisse des Dépôts a élaboré une démarche d'accompagnement, sous une forme conventionnelle, des villes et des intercommunalités qui souhaitent faire de la redynamisation de leur centre-ville une priorité territoriale. Les premiers enseignements de cette action ont permis d'ouvrir le dispositif Action cœur de ville. Plusieurs clés de réussite ont notamment été identifiées.