



# INFOLIO

PARTENARIAT RÉGION & AGENCES D'URBANISME

## LA DÉVITALISATION DES CENTRES ANCIENS : UN CONSTAT PRÉOCCUPANT

*La région Provence-Alpes-Côte d'Azur, à l'image de l'ensemble du pays, est dépositaire d'un héritage urbain, économique et culturel de très grande valeur : les centres anciens. Un héritage mis en péril dans un contexte où de nombreuses villes ont été fortement marquées, notamment par la dynamique de périurbanisation et d'extension des zones commerciales périphériques qui les ont considérablement affaiblies au cours de ces quatre dernières décennies. Le rapport « Yves Dauge » remis au Premier ministre en février 2017 identifiait 600 centres anciens à revitaliser à l'échelle nationale. La présente étude a pour objectif d'identifier – parmi les cent centres étudiés – ceux qui sont le plus en difficulté.*

### POURQUOI ET COMMENT ABORDER LA QUESTION DES CENTRES ANCIENS ET CENTRES-BOURGS ?

#### UNE PRISE DE CONSCIENCE RÉCENTE AUX DIFFÉRENTES ÉCHELLES TERRITORIALES

En juillet 2017, le rapport d'information rendu par les sénateurs R. Pointereau et M. Bourquin sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs – qui pourrait aboutir à une proposition de loi – a brossé un diagnostic complet de leur situation souvent dégradée (notamment en matière de vacance commerciale) et de leur aggravation depuis les années 2010. D'autres rapports publics ont été rendus en 2017, notamment ceux coordonnées par Y. Dauge ou P. Narring : de façon générale, ils préconisent un « véritable renversement de po-

litique » pour éviter la destruction des centres-villes ou montrent qu'il est indispensable d'ouvrir une voie nouvelle en matière d'urbanisme commercial faite de réparation urbaine, d'embellissement et de reconfiguration des centralités anciennes ou récentes.

En termes de dispositif, des initiatives récentes visant à lutter contre la dévitalisation des centres anciens ont été engagées par l'État : en 2014, l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) concernant les centres-bourgs (communes de moins de 10000 habitants) a été lancé avec l'appui de la Caisse des Dépôts et ses conventions « centre-ville de demain » : deux communes de la région (Castellane et Guillestre) en ont été bénéficiaires. En 2016, un autre dispositif a été lancé par le CGET (Commissariat général pour l'égalité des territoires) pour les centres-villes situés dans des agglomérations de moins de 50000 habitants. C'est dans ce contexte

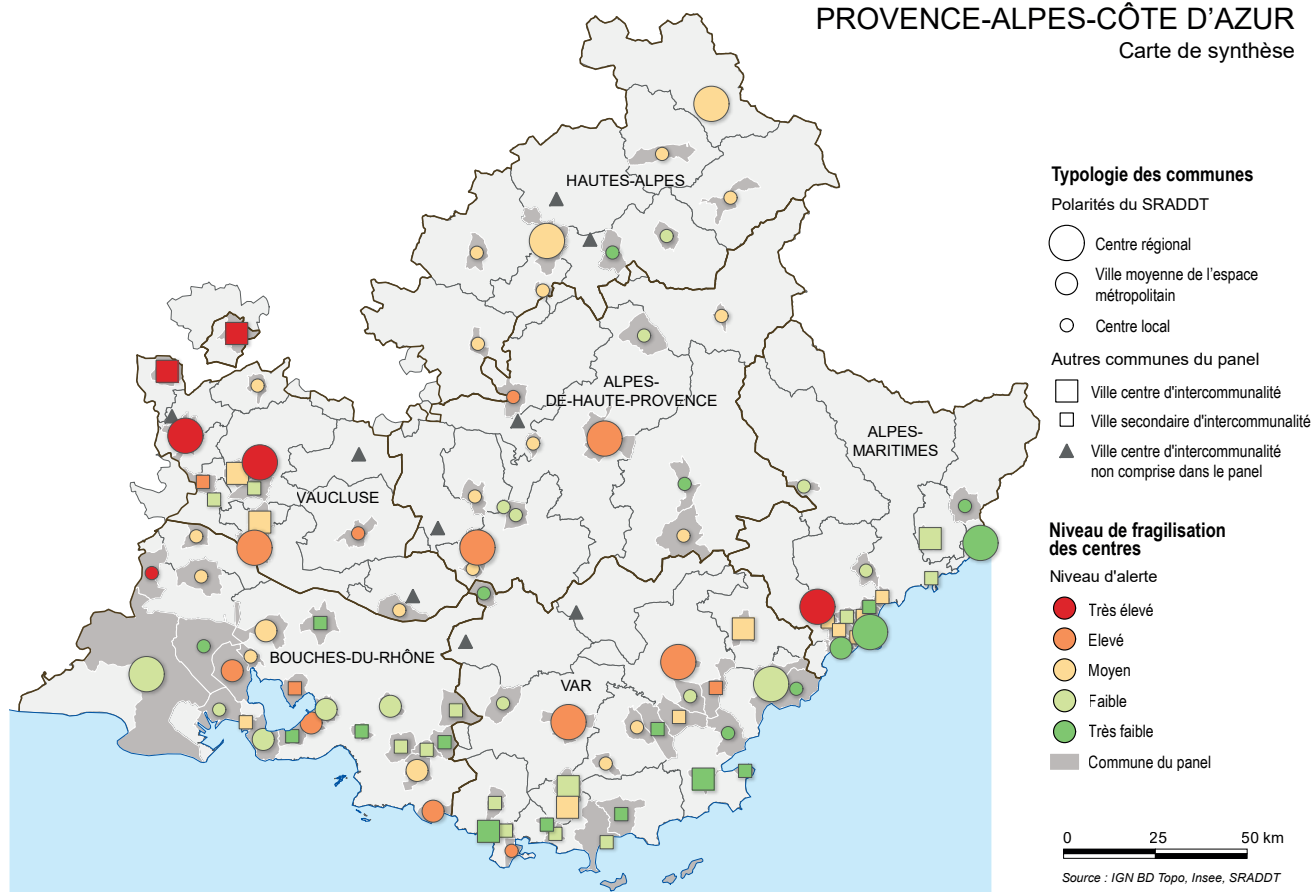
de prise de conscience généralisée que cette étude s'inscrit.

#### LA DÉVITALISATION DES CENTRES ANCIENS SOUS TROIS FACETTES

La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, en collaboration avec la Dreal, s'est aussi préoccupée de l'avenir des centres anciens et a souhaité missionner les agences d'urbanisme pour disposer d'un diagnostic détaillé sur son territoire. L'étude rendue a constitué un défi méthodologique en raison à la fois des difficultés d'accès aux données infra-communales adaptées aux périmètres géographiques (centres anciens) et aux thématiques (vacance dans les cellules commerciales et les logements, état du bâti, etc.) et à la nécessité d'expérimenter de nouvelles méthodes d'observation (statistique et géomatique). Le rapport d'études et

## PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

Carte de synthèse



l'atlas (cf. encadré) constituent un état des lieux de cent centres anciens qui forment un socle solide pour éclairer tous les acteurs concernés par cette problématique essentielle pour le territoire régional.

Ce travail d'étude repose sur une méthodologie (notamment de délimitation géographique des centres anciens) qui a été élaborée dans une première phase d'investigation en 2015 sur un échantillon limité à une trentaine de villes moyennes et de centres-bourgs. En 2016, il a été élargi à un ensemble de cent centres-anciens où résident, au total, 68 000 personnes (1,3% de la population régionale). Ces centres anciens concentrent en moyenne 2 700 personnes, soit 15% de leurs populations communales. La superficie moyenne est de 18 ha pour une densité de 150 habitants à l'hectare.

Parmi tous les éléments qui décrivent la fragilisation des centres anciens, trois phénomènes sont particulièrement visibles et pris en compte dans cette étude : le délitement du petit commerce de centre-ville, la paupérisation de la population et la dégradation du parc de logements.

## UN CENTRE ANCIEN SUR CINQ EN DIFFICULTÉ...

... EN PARTICULIER LES CENTRES RÉGIONAUX ET CERTAINES VILLES MOYENNES DES ESPACES MÉTROPOLITAINS...

Un centre-ville sur cinq a un niveau d'alerte considéré comme « très élevé » (6%) ou « élevé » (15%). Les 21 centres concernés sont confrontés à des phénomènes de paupérisation de la population, de vacance de logements et de dévitalisation commerciale. Les villes moyennes les plus importantes de la région – répertoriées comme centres régionaux dans le SRADDT 2013-2030 – sont les territoires dont les centres sont les plus fragilisés : pour plus de la moitié d'entre eux, le niveau d'alerte est élevé ou très élevé. Les trois centres régionaux caractérisés par un niveau d'alerte très élevé sont Carpentras, Grasse et Orange. Cinq autres connaissent une fragilité de niveau élevé : Brignoles, Draguignan, Manosque, Digne et Cavaillon. Ce constat est d'autant plus préoccupant que ces centres-villes en situation difficile sont les cœurs

urbains de villes qui, le plus souvent, manquent également d'attractivité et de dynamisme tout en étant fragiles sur le plan social. Il pose la question de leur capacité à remplir pleinement leur rôle d'animation de leurs bassins de vie en concentrant le développement urbain et économique et en limitant l'étalement urbain.

Si les centres régionaux sont particulièrement touchés, la fédération du commerce spécialisé, Procos, montre, qu'à l'échelle de la France, il n'y a pas de fatalité face à la dévitalisation des centres-villes et que certaines caractéristiques contribuent à protéger les petites villes moyennes : une fonction administrative historique (préfecture ou sous-préfecture) ; l'éloignement des grands centres urbains ; une concentration d'activités industrielles qui a permis l'emploi local ; une fonction touristique notable même si le tourisme n'est pas une activité économique dominante ; une faible structuration commerciale de la périphérie. D'autres facteurs liés au coût du foncier, à la difficulté à construire en périphérie et à l'attractivité du centre-ville (aménagement urbain, marchés, stationnement) jouent également un rôle dans l'offre proposée aux consommateurs.

Le deuxième type de centres-villes les plus touchés par la dévitalisation sont ceux des villes moyennes des espaces métropolitains notamment au sein d'Aix-Marseille Provence : un tiers d'entre eux sont caractérisés par une fragilité élevée (Marignane, La Ciotat, Istres, la Seyne-sur-Mer). Ils connaissent en majorité une forte vacance des logements, l'existence d'un parc social de fait concentrant des populations pauvres et une fragilité de leur fonction de centralité commerciale en raison de la forte concurrence de l'offre en périphérie et des grands centres-villes qui sont à proximité.

### ... ALORS QUE LES COMMUNES TOURISTIQUES ET LES CENTRES- BOURGS RÉSISTENT MIEUX

D'autres villes s'en sortent mieux face au phénomène de dévitalisation des centres anciens. Ainsi, aucune des 25 communes du panel qui présentent les plus fortes fonctions touristiques n'a un centre ancien en difficulté : 72% ont un niveau d'alerte faible ou très faible contre 48% sur l'ensemble du panel.

## L'atlas : outil de référence pour l'analyse

L'atlas comporte deux parties, la première concerne la commune, la seconde le centre. Chaque commune comporte un baromètre, c'est-à-dire un diagramme qui synthétise les principaux indicateurs et une carte de situation.

**Le baromètre communal** a été élaboré autour de trois champs thématiques sur la base d'une dizaine d'indicateurs, avec pour chacun d'entre-eux :

- le niveau d'attractivité de la commune,
- le dynamisme de la commune pour la période 2008-13,
- le niveau de fragilité.

Pour chaque commune et pour chaque dimension, il a été calculé un indice synthétique qui permet de positionner une commune par rapport aux communes de même catégorie.

### **Le baromètre « centre ancien »**

Le diagnostic sur les centres a été très difficile à établir pour plusieurs raisons : d'une part, les périmètres (infra-communaux) des centres-villes n'étaient pas définis a priori et ont

nécessité une approche minutieuse fondée sur des analyses du tissu et de la morphologie urbaines. D'autre part, aucune donnée n'étant disponible et « prête à l'emploi » sur ce type de maille géographique, trois jeux d'indicateurs ad hoc ont donc été construits à partir de la base de données carroyées de l'Insee, de la base Majic du Cadastre, de la base Sirene et des données LSA. Ils ont permis de déterminer, d'une part, les caractéristiques du parc de logements (en établissant un taux de vacance des logements), d'autre part, le niveau de paupérisation de la population (en établissant un taux de ménages à bas revenus), et enfin, le niveau de dynamisme commercial (qui prend en compte le contexte de concurrence des grandes et moyennes surfaces). En fonction de ces indicateurs, les cent communes ont été classées selon le degré de fragilisation de leur centre sur une échelle de 1 à 5. Le niveau 1 correspondant à un niveau d'alerte très faible, le niveau 5 à un niveau d'alerte très élevé.

L'autre catégorie de centres-villes qui enregistre une meilleure résistance à la dévitalisation est celle des centres-bourgs : ainsi, parmi les 37 centres locaux du SRADDT 2013-2030 (Vence, Saint-Martin-de-Crau, Fos, Puget-Théniers, etc.), seulement cinq sont en situation difficile, soit une proportion de 14% contre 57% pour les centres régionaux. Si les centres locaux apparaissent nettement moins attractifs que les centres régionaux, ils sont en revanche plus dynamiques et leur niveau de fragilité très sensiblement inférieur, autant de facteurs qui contribuent au maintien de leur rôle au sein de l'armature urbaine locale avec des cœurs urbains qui resteraient relativement protégés des phénomènes de concurrence des autres offres commerciales, de vacance dans le parc de logements et de paupérisation de la population. Enfin, l'analyse régionale de la situation des centres anciens montre que les villes de la bande littorale sont relativement épargnées par le phénomène de dévitalisation des centres anciens et plus particulièrement au sein de la conurbation azurée (excepté Grasse). En effet, la quasi-totalité (15 sur 16) des communes du panel localisées dans les Alpes-Maritimes ont un niveau d'alerte moyen à faible, dont un tiers sont en situation globalement favorable (niveau d'alerte très faible). Les centres-villes bénéficient de contextes locaux favorables et sont localisés dans des communes qui bénéficient notamment de l'attractivité de la Technopole de Sophia Antipolis, de Nice et de territoires touristiques et balnéaires avec des villages historiques anciens, préservés et dotés d'un héritage patrimonial et culturel valorisé. La présence de populations

plutôt aisées et de retraités, la forte attractivité et le coût élevé du foncier font des centres-villes des espaces privilégiés et épargnés par les situations de dévitalisation. Dans l'est du département, où la géographie de vallées est plus prégnante, les villes et leurs centres jouent un rôle structurant car les déplacements y sont moins aisés (Sospel, Contes).

## UNE MÉTHODOLOGIE EXPÉRIMENTALE QUI OUVRE DE NOUVELLES PERSPECTIVES DE DIAGNOSTIC DES CENTRES ANCIENS

Les cent communes étudiées sont réparties dans 42 intercommunalités. L'étude intègre la totalité des 60 polarités répertoriées par le SRADDT 2013-2030 et 40 communes sélectionnées pour l'intérêt qu'elles représentent vis-à-vis de la problématique analysée. Elle ne comprend pas les centres des cinq grands pôles urbains de la région : Marseille, Nice, Toulon, Aix-en-Provence et Avignon. La force du diagnostic est liée au fait qu'il établit non seulement un état des lieux des centres anciens mais aussi des communes dans lesquelles elles se situent. Pour ce faire, deux « baromètres » ont été élaborés dans l'objectif de positionner chaque centre et chaque commune, les uns par rapport aux autres. Toutes ces données ont été compilées dans un atlas qui a servi de socle pour l'élaboration du diagnostic.

### Le partenariat entre les agences d'urbanisme et la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Mis en place en 2015 dans le cadre d'une convention triennale, ce partenariat d'une ampleur inédite en France, permet la mutualisation des capacités d'études et d'observation à l'échelle régionale. Relevant soit de la mise en commun d'expertises, soit de productions de données et d'analyses, ces actions couvrent des thèmes variés et transversaux, comme la mobilité, la planification, le développement durable, l'aménagement ou l'économie. L'objectif de ces travaux est de permettre une meilleure coordination des politiques publiques au niveau régional.



Région  
Provence  
Alpes  
Côte d'Azur



audat.var  
AGENCE D'URBANISME  
DE L'AIRE TOULONNAISE ET DU VAR

