

DÉVELOPPEMENT DURABLE ET VILLES MOYENNES

Benoît Calatayud

15/01/2018

Le plan « Action cœur de ville » lancé récemment par le gouvernement témoigne de la volonté de revitaliser les centres-villes des villes moyennes. Outre le fait que ces villes sont un échelon pertinent de transition, compte tenu notamment de leur taille et de leur gouvernance, le développement durable constitue une opportunité pour les rendre plus attractives. Analyse avec Benoît Calatayud, qui intervient lors du cycle sur les villes moyennes lancé par la Fondation.

Pour reprendre les termes du rapport Brundtland de 1987, le développement durable se définit comme un « mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Il concerne non seulement l'économie, mais aussi les domaines sociaux (préservation du lien social et habitats sociaux), urbanistiques, environnementaux et la participation citoyenne.

Le développement des villes moyennes (villes de 20 000 à 100 000 habitants) hors bassin des métropoles – 23 % de la population française – a longtemps été anarchique, sans préoccupations de long terme, notamment sur le plan de l'aménagement urbain. Aujourd'hui, les villes moyennes apparaissent largement dévitalisées : centres-villes désertés par les petits commerces concurrencés par de grandes enseignes s'établissant au sein de zones d'activité périphériques, vieillissement de la population. Lens, Périgueux, Albi, Alès, Béziers, Aurillac, Privas, Angoulême, ou encore Nevers et Vierzon : la liste des villes moyennes, dont certains centres-villes sont en grande difficulté, est longue. La situation de ces villes est toutefois contrastée. Elle est notamment fonction de leur dépendance à un pôle d'attractivité économique proche.

Le développement durable apparaît nécessaire pour répondre à l'urgence climatique, qui n'a jamais été aussi grande. En 2017, les émissions de gaz à effet de serre liées aux énergies fossiles (charbon, pétrole, gaz) sont reparties à la hausse, après trois ans de stabilité. Afin de répondre aux objectifs de la COP21, qui visent notamment à limiter l'augmentation de la température à 2°C d'ici à 2100, un changement de nos modes de vie, moins émetteurs de CO₂, doit être réalisé.

Mettre en relation développement durable et villes moyennes présente des avantages réciproques en plaçant le développement durable à échelle maîtrisable et en contribuant à revitaliser les villes moyennes. En effet, le développement durable constitue d'une part un levier d'attractivité pour les villes moyennes. Il vise non seulement à assurer un meilleur cadre de vie (aspects environnementaux), mais aussi une meilleure qualité de vie (aspects sociaux), en développant par exemple les circuits courts.

D'autre part, compte tenu de leur taille, qui favorise les expérimentations, mais aussi de par leur nombre, les villes moyennes apparaissent comme des acteurs de premier plan dans la lutte contre le réchauffement climatique pour atteindre les objectifs fixés par la COP21.

Par leur politique d'aménagement urbain, les villes moyennes constituent un échelon pertinent pour lutter contre le réchauffement climatique. Elles favorisent notamment l'acceptation des projets environnementaux, la participation citoyenne ainsi que les expérimentations locales.

Cette note vise à présenter d'une part l'apport du développement durable pour la revitalisation des villes moyennes et d'autre part l'adéquation entre l'échelon des villes moyennes et la mise en place d'un développement durable, en vue d'atteindre les objectifs climatiques de la COP21.

Le développement durable permet de renforcer l'attractivité des villes moyennes

Les villes moyennes : dévitalisées et en manque d'attractivité

Les villes moyennes souffrent actuellement d'un phénomène de dévitalisation qui ne cesse de s'accroître depuis le début des années 1980.



En premier lieu, une dévitalisation commerciale est observée, en particulier dans les centres-villes. Elle résulte principalement d'une politique d'aménagement commerciale menée par les élus visant à favoriser le développement de surfaces commerciales en périphérie, avec notamment les grandes surfaces qui concurrencent les petits commerces de centre-ville.

En outre, de nombreux territoires de villes moyennes sont exposés à des faillites commerciales. Selon un **rapport** de l'Inspection générale des finances, les évaluations obtenues en collaboration avec l'Institut pour la ville et le commerce confirment un mouvement global de dévitalisation commerciale des centres-villes qui concerne de nombreuses communes françaises. Ainsi, sur un panel portant sur près de 190 centres-villes, le taux de vacance commerciale moyen évalué à 6,1% en 2001 s'élève à 10,4% pour l'année 2015. La situation est toutefois contrastée. Nevers, Auxerre, Châtellerault, Béziers, Calais et Cholet constituent les villes moyennes les plus touchées par la dévitalisation, avec plus de 15% de commerces inoccupés. D'autres résistent comme Bayeux, Biarritz, Beaune, La Rochelle ou Saint-Malo avec moins de 5% depuis quinze ans, en partie compte tenu de l'activité touristique.

Par ailleurs, la dévitalisation s'accompagne parfois d'un fort taux de chômage. Les villes moyennes ont été frappées par la crise économique de 2008, engendrant davantage de chômage que dans les métropoles. 82% des villes moyennes ont un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale.

De manière générale, la dévitalisation des centres villes touchent de nombreux secteurs. Elle s'étend largement au-delà des commerces. Elle concerne également les équipements publics, le

logement, la culture, les loisirs, etc.

En outre, la dévitalisation peut également être sociale. Certaines villes moyennes connaissent une disparition des services publics de proximité, élément fondamental du lien social, en particulier pour les personnes âgées.

Enfin, les villes moyennes font face à un déficit d'attractivité. En effet, l'activité économique et culturelle étant réduite, la population active, en particulier la plus qualifiée, tend à se diriger vers des bassins d'emploi importants, comme les métropoles. Cette situation tend notamment à expliquer les situations différentes des villes moyennes, selon qu'elles soient proches ou non des métropoles.

Le développement durable : nécessité et opportunité pour les villes moyennes

Le développement durable constitue non seulement une nécessité mais aussi une opportunité pour les villes moyennes.

En premier lieu, un développement économique durable peut renforcer l'attractivité des territoires, en matière de compétitivité prix. En effet, le développement de circuits courts, réduisant les coûts de transport et permettant d'échanger des produits à haute valeur ajoutée, est vecteur de création d'emplois, en particulier dans le secteur agricole. En outre, le développement des énergies renouvelables est également favorable à la création d'emplois qualifiés, disposant d'un fort pouvoir d'achat et dont les villes moyennes sont souvent dépourvues aujourd'hui. L'exploitation des ressources locales, plutôt qu'importées, permet de créer des emplois locaux dans l'installation, l'exploitation et la maintenance des équipements en matière de développement de réseaux de chaleur par exemple.

Par ailleurs, la rénovation énergétique des bâtiments est un gisement clé d'emplois locaux. Le gisement d'économie d'énergie est effet très important dans les centres-villes de la plupart des villes moyennes. C'est notamment pourquoi le plan « Action cœur de ville » prévoit que l'Agence nationale de l'habitat (Anah) finance à hauteur de 20 millions d'euros des actions expérimentales menées dans le domaine de l'amélioration de l'habitat.

En outre, le développement des technologies de l'information et de la communication constitue lui aussi un vivier pour la création d'emplois et une opportunité pour les villes moyennes de développer des pôles de compétitivité et d'innovation sur leur territoire. Le plan « France très haut débit »

(THD) lancé par le gouvernement en 2013 vise ainsi à couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit d'ici à 2022.

En deuxième lieu, l'amélioration du cadre de vie et de la qualité de vie des villes moyennes peut contribuer à renforcer leur attractivité, en matière de compétitivité hors prix. Les villes moyennes, qui disposent déjà d'une bonne image auprès des citadins, dans la mesure où elles représentent des structures à « taille humaine », peuvent bénéficier de retombées positives en adoptant un développement durable. Par exemple, un urbanisme durable, à travers notamment la construction de logements consommant peu de ressources énergétiques et abordables par rapports aux métropoles ainsi que des logements participatifs, renforçant la cohésion sociale, peut participer au renforcement de leur attractivité.

De nombreux éco quartiers ont ainsi été mis en place, avec des retombées positives pour les villes moyennes. Issy-les-Moulineaux a par exemple créé dès 2012 deux écoquartiers (le Fort et Bords de Seine) qui ont permis d'attirer plus de 5000 nouveaux habitants et ont entraîné la création de nouveaux équipements publics et commerces, générant ainsi des emplois. Plus récemment, dans le département de la Gironde, un projet d'écoquartier prometteur, « Portes du Pyla », a été lancé à La Teste-de-Buch. Il rassemble 450 logements, dont 30% de logements sociaux, sur 11,5 hectares avec une architecture respectueuse de l'environnement et une préservation des sites alentours.

Le rôle déterminant des villes moyennes dans la lutte contre le réchauffement climatique doit être renforcé

Les villes moyennes ont pour beaucoup d'entre elles adopté des mesures de développement durable

Les villes moyennes ont un rôle important à jouer dans la lutte contre le réchauffement climatique. Les collectivités territoriales, en particulier les villes moyennes, sont tenues de traduire au niveau local les objectifs climatiques fixés aux niveaux national et européen. De plus, elles constituent un échelon important pour lutter contre le réchauffement climatique, compte tenu de leur taille, qui favorise notamment les expérimentations et l'acceptation des projets environnementaux, et leur gouvernance, qui permet une adoption rapide des décisions.

En outre, ces villes ont un rôle important dans leur agglomération. Elles peuvent porter des initiatives qui servent d'exemple pour d'autres collectivités au sein de l'agglomération. Elles font également le lien entre le monde rural et les zones plus denses.

Les villes moyennes agissent déjà depuis plusieurs années en faveur du développement durable à travers notamment la mise en place d'Agenda 21.

Les outils mis à disposition des villes moyennes ont progressivement été renforcés depuis. Les villes moyennes sont désormais tenues d'adopter des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), mis en place par le Plan Climat national et repris par les lois Grenelle et la loi de transition énergétique pour la croissance verte. Ces plans constituent des outils de planification ayant comme double objectif de contribuer à atteindre les objectifs climatiques et d'atténuer les effets du changement climatique.

D'autres outils opérationnels ont été créés pour favoriser un développement durable telles que les démarches « ÉcoCités », les labels « ÉcoQuartiers » et « Citergie », le plan « Nature en ville », les référentiels européens des villes et territoires durables et les schémas régionaux de cohérence écologique.

En pratique, les villes moyennes agissent sur plusieurs axes :

- Bilan carbone et plans climat ou énergie, avec le souci d'évaluer ou de maîtriser leur consommation globale d'énergie, ce qui peut renforcer leur résilience
- Qualité de l'eau et de l'air
- Développement d'écoquartiers (intégrant les technologies de l'information de la communication)
- Valorisation des déchets comme le tri intelligent
- Valorisation de la biodiversité
- Réseaux de chaleur
- Mobilité durable avec le développement de véhicules électriques / réseau de transport public innovant
- Rénovation thermique des bâtiments
- Les coopératives – participation citoyenne
- Développement de l'économie mixte
- L'urbanisme – aménagement urbain
- L'amélioration des dispositifs autour de la commande publique.

Des initiatives intéressantes ont été mises en œuvre dans ces domaines :

- Agen a lancé en 2013 une opération « éclairage public intelligent » visant à rénover le réseau d'éclairage public existant avec des technologies récentes afin de réduire les coûts et

- assurer une meilleure qualité de service de zones d'éclairage et de temporalité ;
- Nevers a mis en place un réseau de chaleur fondé sur la biomasse. Le bois exploité se trouve dans un rayon de 100 kilomètres ;
- Bourg-en-Bresse a engagé la rénovation de trois établissements scolaires (isolation des bâtiments, renouvellement des menuiseries pour un meilleur confort thermique et acoustique, installation de ventilations mécaniques de chaudières performantes).

L'utilisation de ces leviers relève en premier lieu de la volonté politique des maires et des présidents de communautés de communes, qui ont un rôle déterminant à jouer dans l'adoption d'un développement durable de leurs collectivités.

Les difficultés rencontrées pour mettre en place un développement durable peuvent être surmontées

Les villes moyennes rencontrent souvent des problèmes de financement, de main-d'œuvre et d'expertise pour déployer des actions en faveur du développement durable. Elles ont ainsi souvent besoin d'assistance technique et d'aide à l'ingénierie territoriale en matière d'assistance à la maîtrise d'ouvrage par exemple.

Afin d'atténuer ces difficultés, le plan « Action cœur de ville » prévoit un soutien à l'ingénierie pour les villes moyennes en matière de solutions innovantes. La Caisse des dépôts devrait mettre à disposition des villes moyennes 50 millions d'euros de fonds propres pour « aider à concevoir et accompagner l'amorçage et la réalisation d'initiative innovantes » dans des domaines prioritaires (mobilités, éclairage public, stationnement intelligent,...).

De plus, le rôle des réseaux apparaît fondamental dans l'accès à l'information. Par exemple, une structure de partage collaborative, « **Plateforme 21 pour le développement durable** », a été mise en place en Auvergne. Il s'agit d'un « outil d'animation, d'échange et de mutualisation des informations et pratiques sur le développement durable (...) au service des acteurs professionnels et institutionnels du Massif central ». Ce type d'initiative doit être encouragé.

En outre, la difficulté à mettre en place des politiques de développement durable transversales apparaît souvent dans les villes moyennes. Les aspects du développement durable (sociaux, environnementaux et économiques) peuvent être traités de manière sectorielle et ne font pas l'objet de traitement transversaux. Il conviendrait d'adopter des commissions « développement durable » *ad hoc* au sein des municipalités afin d'assurer une vision globale du développement durable.

Par ailleurs, les contours de l'initiative « contrats de transition écologique », qui vise à accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de mesures favorisant un développement durable, sont pour l'instant assez peu définis et devraient être précisés.

En outre, les villes moyennes sont pleinement exposées aux conséquences de la lutte contre le réchauffement climatique, en particulier concernant les transports, les foyers disposant souvent de plusieurs voitures. Une hausse de la fiscalité pesant sur les émissions de CO2 pourrait ainsi les pénaliser. La transition énergétique de ces territoires s'annonce difficile, notamment sur le plan social.

Par conséquent, des mesures d'accompagnement de la transition énergétique pour les villes moyennes pourraient être mises en place. Une réforme de la fiscalité locale pourra être menée en cohérence avec l'évolution de la fiscalité environnementale au niveau national.