HAL
open science

Les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales. Une étude utile au programme d'appui de l'ANCT Petites villes de demain

Mohamed Hilal, Virginie Piguet

To cite this version:

Mohamed Hilal, Virginie Piguet. Les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales. Une étude utile au programme d'appui de l'ANCT Petites villes de demain. 2020. hal-03325392

HAL Id: hal-03325392

https://hal.inrae.fr/hal-03325392

Submitted on 24 Aug 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

COMPRENDRE

Les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales

Une étude utile au programme d'appui de l'ANCT Petites Villes de demain

INRAE CESAER

Cette publication présente les principaux résultats de l'étude Centralités : comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales, ainsi que leur utilité dans la mise en œuvre du programme Petites Villes de demain, conçu et piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

L'étude Centralités : comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales a été commanditée par l'ANCT et réalisée en 2019/20 par le laboratoire CESAER (Agrosup Dijon / INRAE / Université de Bourgogne-Franche-Comté)[1]. Les traitements et la rédaction de l'étude ont été assurés par Mohamed Hilal (INRAE), Davy Moret (INRAE), Virginie Piguet (INRAE). L'ensemble de l'étude a été coordonné par Mohamed Hilal (INRAE), Emmanuelle Le Bris (ANCT), Gilles Toutin (ANCT) et Max Barbier (ANCT).

1. L'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) est né de la fusion de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) au 1er janvier 2020. Le Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER) est une unité mixte de recherche en sciences sociales AgroSup Dijon et INRAE (départements ECOSOCIO et ACT).

Sommaire :

Introduction - notion de centralités P 3

Principaux résultats de l'étude P 4

Centralités et dynamiques territoriales P 8

Utilité de l'étude pour le programme Petites Villes de demain P 13

Pour en savoir plus P 15

Directeur de publication : Yves Le Breton (ANCT) - **Responsable de collection :** Agnès Reiner (ANCT) - **Directrice éditoriale :** Sylviane Le Guyader (ANCT) - **Auteurs :** Gilles Toutin, Emmanuelle Le Bris, Sylviane Le Guyader et Juliette Auricoste de l'ANCT avec la contribution de Mohamed Hilal et Virginie Piguet d'INRAE - **Cartographes :** Mélodie Martin et Bertrand Miroux (ANCT) - **Suivi d'édition :** Muriel Thoin (ANCT) - **Mise en page :** Audace - **Contact presse :** Kathleen André (Equancy), kathleen.andre@equancy.com - **Illustration de couverture :** ville de Saint-Flour © Arnaud Bouissou / Terra - **Dépôt légal :** octobre 2020

Introduction

Une étude pour aider à la définition et la mise en œuvre d'un programme d'appui à la revitalisation des petites villes

Annoncé en septembre 2019 lors du congrès annuel de l'Association des Petites villes de France par Edouard Philippe, alors Premier ministre, le programme Petites villes de demain a été lancé par Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, le 1er octobre 2020. Pour éclairer la mise en place de cette politique publique, l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT s'est appuyée sur une étude qu'elle avait commandée début 2019 à INRAE-CESAER pour élaborer une méthode d'identification des communes exerçant des fonctions de centralité.
Au cœur d'un vaste champ de recherche et d'analyses territoriales, l'étude des centralités recouvre les travaux sur les métropoles, les villes moyennes, les bassins de vie, les pôles d'emplois… Tous ont en commun la recherche des lieux où se concentrent des fonctions pour lesquelles des habitants se déplacent et la qualification de ces pôles selon l'attractivité qu'ils exercent sur leur territoire environnant. Une centralité se définit par diverses fonctions (administratives, économiques, commerciales, etc.), par le rang du lieu concerné dans la hiérarchie urbaine (village, ville, petit pôle, grand pôle d'emplois…), et par son environnement géographique (voisinage avec d'autres communes qui exercent ou non des fonctions de centralité).
Mais l'organisation urbaine et territoriale a été profondément impactée par des mutations rapides telles que l'essor des mobilités et du numérique, mais également par des évolutions de long terme comme la périurbanisation ou les évolutions démographiques : aussi une mise à jour de la connaissance des centralités françaises est-elle nécessaire.
Les critères de définition et les méthodes pour identifier ces centralités sont nombreux et doivent être en adéquation avec les objectifs poursuivis. Lorsque l'action publique cherche à soutenir des centres villes et l'implantation de services dans les zones rurales, elle va privilégier les communes qui exercent un rôle de centralité en matière d'équipements et de services, autant de lieux d'intérêt pour les habitants et dans lesquels ils ont (souvent déjà) l'habitude de se déplacer.
Dans ce cadre, les petites villes sont des chaînons essentiels de l'armature urbaine française. Au cœur des territoires ruraux, elles constituent la réalité quotidienne de nombreux ménages. Les petites villes connaissent des dynamiques qui leur sont propres : vulnérables ou inscrites dans des trajectoires solides, isolées ou intimement liées aux influences des pôles urbains, elles recouvrent une extrême diversité de situations.
Les programmes d'appui de l'ANCT comme Action Cœur de ville et Petites Villes de demain se nourrissent des travaux sur les centralités qui alimentent les réflexions et précisent leur cadre d'intervention. Les résultats des travaux commandés à INRAE-CESAER ont ainsi été mobilisés par l'ANCT pour affiner la cible des communes pouvant être concernées par le dispositif Petites Villes de demain : qu'est-ce qu'une « petite ville » dans le cadre de cette politique publique ? La centralité est-elle seulement définie par un volume d'habitants d'une commune ? Comment prendre en compte son influence sur un territoire ?

En outre, l'identification de centres d'équipements et de services peut éclairer les problématiques autour de l'accessibilité des services, et accompagner une optimisation des implantations de services publics, comme un espace France Services, dans les lieux déjà fréquentés par les habitants. Enfin, un référentiel national sur les centralités doit également pouvoir être utile dans le cadre de l'ingénierie apportée par l'ANCT et ses partenaires en faveur des projets de territoires, notamment en matière de revitalisation ou d'implantation de nouvelles activités (commerces, artisanat, immobilier économique, tiers lieux…).

Une lecture renouvelée des territoires par l'analyse de la diversité des équipements et services présents dans les communes

Cette étude, commanditée par l'ANCT et réalisée par INRAE-CESAER de Dijon, a été menée en collaboration avec des acteurs locaux et nationaux de l'aménagement du territoire. Elle s'est appuyée à la fois sur une bibliographie internationale et sur la comparaison détaillée de 10 travaux nationaux, régionaux ou départementaux portant sur l'identification des centralités. C'est à partir de cet examen comparé des critères et des méthodes utilisés dans ces travaux, que procédés et résultats de l'étude ont été régulièrement présentés et discutés lors du Comité d'orientation de l'étude, animé par l'ANCT et INRAE-CESAER et auquel participaient : la Banque des territoires, la Direction de l'Urbanisme de l'Habitat et des Paysages (DHUP), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), la Direction départementale des Territoires de l'Eure-et-Loir, la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)/Scalen[1], le ministère de la Culture, l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL) et Epareca.

Pour réaliser l'étude, les choix se sont portés sur la Base permanente des équipements[2] 2017 de l'Insee comme source de données, à partir de laquelle les communes ont été classées selon la diversité des équipements présents. Ce classement a permis de distinguer plusieurs niveaux de centralités en regroupant les centres dont les offres de services en équipements étaient comparables[3]. Présentés dans cette publication, les principaux résultats de l'étude ont produit une typologie des communes en fonction de leur offre d'équipements et de services, et une analyse précise du dynamisme et des fragilités de ces centres et leurs aires de dessertes.

Du fait de leurs spécificités qui auraient été mal prises en compte par un traitement statistique national, il a été fait le choix de ne pas traiter les départements ultramarins dans cette étude. Toute la méthodologie et les choix opérés pour l'étude sont documentés et consultables dans le volume principal de l'étude et ses annexes diffusés sur le site de l'ANCT et de l'Observatoire des territoires (voir « En savoir plus »).

Travaux analysés dans le cadre de l'étude

- **Laborie J.P. (1979), « Les petites villes ».**
- **Agence d'urbanisme Grand-est, Sraddet (2018), « L'armature urbaine régionale ».**
- **Jousseaume V. et Talandier M. (2016), « Bourgs-centres et petites villes en France ».**
- **Dreal Nouvelle-Aquitaine (2017), « Identification d'une armature urbaine en Nouvelle-Aquitaine ».**
- **DDT Eure-et-Loir (2017), « Diagnostic territorial et identification des centres-bourgs à enjeux ».**
- **Préfecture de Région Auvergne-Rhône-Alpes (2017), « Etude exploratoire des centralités dans l'aire métropolitaine de Lyon-Saint-Etienne ».**
- **Insee (2018), « Déclin marqué ou affirmation de leur rôle central, les destins contrastés des petites villes de Bourgogne-Franche-Comté » / « Petites villes de Bourgogne-Franche-Comté : un passé démographique et industriel qui contribue au déficit de croissance ».**
- **Réseau des agences d'urbanisme de Bretagne (2012), « L'armature urbaine bretonne : un modèle territorial d'avenir ? ».**
- **Chardonnel, Talandier, Tabaka et André-Poyaud (2017), « Centralité des espaces périphériques et complémentarités territoriales : un enjeu de durabilité pour la Région urbaine de Grenoble ».**
- **Insee (2019), « Du rural éloigné au rural proche des villes : cinq types de ruralités ».**

1. Scalen est l'agence de développement des territoires Nancy-sud-Lorraine.

2. La Base permanente des équipements 2017 de l'Insee est une base de données à vocation statistique qui répertorie 185 équipements et services, marchands ou non, accessibles au public sur l'ensemble de la France. Se reporter à la partie « Pour en savoir plus » en fin de publication pour plus de détails.

3. La méthode utilisée pour identifier les centres à partir de la diversité des commerces et services est celle de la classification automatique mixte. Les étapes et le détail de cette méthode sont expliqués dans le volume principal de l'étude. Se reporter à la partie « Pour en savoir plus » en fin de publication pour les références et les liens.

La France des **10 774** centres d'équipements et de services

Zoom sur l'agglomération parisienne

Quatre niveaux de centres d'équipements et de services

- **142** centres **majeurs**
- **742** centres **structurants**
- **2 880** centres **intermédiaires**
- **7 010** centres **locaux**

Sources : Etude « Centralités : comment les identifier ? », INRAE-CESAER, ANCT 2020. Insee BPE 2017.
Réalisation : ANCT pôle ADT Observatoire des territoires **Cartographie** • octobre 2020

31 % des communes de France métropolitaine jouent un rôle de centre d'équipements et de services pour la population

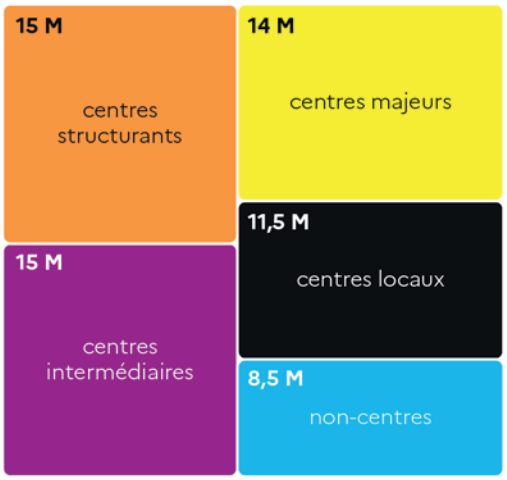
10 774 communes métropolitaines (soit 31 % des communes) jouent un rôle en matière de centralité d'équipements et de services sur le territoire métropolitain. Elles regroupent 87 % de la population.
Les 24 400 communes métropolitaines ne possédant pas un niveau de services suffisant pour être identifiées comme centre d'équipements et de services représentent 13 % de la population. Cela ne signifie pas que ces communes sont dépourvues de toutes commodités mais que cette offre est insuffisante, par rapport à celle des communes identifiées comme centres, pour couvrir les besoins quotidiens des habitants vivant dans, ou à proximité, de la commune.

Quatre types de centres d'équipements et de services

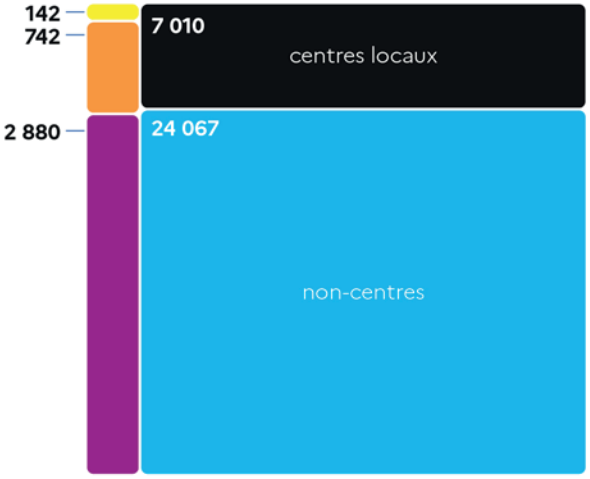
L'étude propose quatre niveaux hiérarchisés de centres définis par la coprésence, simultanée ou fortement probable d'équipements (centres locaux d'équipements et de services, centres intermédiaires, centres structurants, centres majeurs). Ce panier de services, propre à chaque niveau, n'est pas exclusif d'autres équipements complémentaires. Les offres de ces centres sont hiérarchiquement englobantes : ainsi, 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 ». Cette caractéristique permet une lecture continue de l'offre de d'équipements et de services à la population sur le territoire.

87 % de la population métropolitaine vit dans 31 % des communes identifiées « centres d'équipements et de services »

Nombre d'habitants par type de centralité



Nombre de communes par type de centralité



Sources : Insee, BPE 2017, RP 2016 - INRAE-CESAER - ANCT 2020 • **Réalisation :** ANCT 2020

7 010 centres locaux d'équipements et de services

Le panier de services qui caractérise ces communes est assez restreint. Il est constitué d'une douzaine d'équipements et de services observables dans 75 % à 100 % de ces centres. Il s'agit de services du quotidien et/ou de proximité les plus communs : en premier lieu, un coiffeur[4], une école élémentaire, un restaurant et une boulangerie. Ces centres se caractérisent aussi par la présence d'artisans du bâtiment : plombier, charpentier, chauffagiste, menuisier, couvreur, maçon… Dans le domaine de la santé, un infirmier est présent dans 81 % de ces centres, parfois associé à un médecin généraliste (73 % des centres), une pharmacie (62 %) ou un masseur-kinésithérapeute (61 %).

2 880 centres intermédiaires d'équipements et de services

On trouve dans ces centres une offre enrichie de 29 équipements, faisant d'eux des foyers d'activité indispensables pour la population environnante. L'offre de soins de premiers recours est complète : un médecin généraliste, un infirmier, une pharmacie, un masseur kinésithérapeute sont systématiquement présents et très souvent accompagnés d'un chirurgien-dentiste. L'activité commerciale est renforcée par la présence d'un fleuriste, d'une station-service, d'un magasin de vêtements et, pour l'alimentation, d'un supermarché et d'une boucherie-charcuterie. Dans ces centres, banques, caisses d'épargne et bureaux de poste sont également présents, aux côtés d'une école maternelle et très fréquemment d'une structure d'accueil du jeune enfant et d'un collège (75 % des centres).

742 centres structurants d'équipements et de services

Ces centres proposent une quarantaine d'équipements supplémentaires, certains essentiels, mais dont le recours n'est pas quotidien. Cet apport correspond à des équipements commerciaux plus spécialisés (librairie, épicerie, magasins de chaussures, de sports, d'équipements du foyer, d'électroménager, de meubles) ainsi qu'à des services aux particuliers plus ciblés : blanchisserie-teinturerie, hôtel, agence de travail temporaire, contrôle technique automobile, pompes-funèbres. Dans le domaine de la santé, des services plus rares commencent à se généraliser dans ces centres : laboratoire d'analyse médicale, psychologue, magasin de matériel médical, ambulance, sage-femme, spécialiste en ophtalmologie, en cardiologie, en radio-diagnostic, en gynécologie et en dermatologie-vénérologie. Un collège est systématiquement présent et l'existence d'un lycée d'enseignement général et/ou technologique se généralise (83 % des centres).

142 centres majeurs d'équipements et de services

Ces centres se caractérisent par la présence d'une offre plus orientée dans le domaine de la santé, des services publics et de l'action sociale, que par l'ajout de nouveaux commerces. De façon générale, ils regroupent les équipements et les services les plus rares sur le territoire. La présence des établissements de santé de court, moyen et long séjour associés aux spécialités médicales de l'hôpital s'y généralise : psychiatrie, gastro-entérologie, oto-rhino-laryngologie, pédiatrie, dialyse, service d'urgences, auxquels s'adjoint une maternité. Les services de l'aide sociale en faveur des personnes fragiles y sont très répandus comme les hébergements de l'aide sociale à l'enfance, ceux dédiés aux adultes et enfants handicapés et aux familles en difficultés. Ces centres accueillent également l'offre judiciaire (tribunaux) et procurent l'accès à des services et équipements généralement présents dans les plus grandes villes comme les services de police, l'administration fiscale (direction départementale des finances publiques), des établissements scolaires et universitaires (lycée professionnel, centres de formation d'apprentis, de formation de santé, instituts universitaires, UFR), des équipements de sports, de loisirs et de culture (théâtre, conservatoire, musée, plateau de roller-skate ou de vélo bicross…). Les commerces de la grande distribution (hypermarché) ou alimentaires spécialisés (poissonnerie, produits surgelés) y sont très fréquents, et la présence d'une supérette « de quartier » s'y généralise.

4. Tous les types d'équipements et de services cités font référence aux définitions utilisées dans la Base permanente des équipements de l'Insee. Le lien vers cette documentation est indiqué dans la partie « En savoir plus ».

Rôle des centres d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales

Des petites communes pouvant exercer un haut niveau de centralité sur leur territoire

Le volume de population ne présage pas toujours du niveau de services offert par le centre

En général, on constate que plus une commune est peuplée, plus son niveau de services est élevé : la population d'une commune non-centre est en moyenne de 353 habitants, un centre local d'équipements et de services possède en moyenne 1 642 habitants, un centre intermédiaire 5 180 habitants, un centre structurant 20 609 habitants et un centre majeur un peu plus de 100 000 habitants. Cependant, cette relation entre le volume moyen d'habitants et le niveau d'équipements n'est pas systématique et une commune de 10 000 habitants peut aussi bien se révéler être un centre intermédiaire, un centre structurant, voire plus rarement un centre majeur.
En d'autres termes, la taille de la commune ne présage pas toujours du niveau de services qu'elle offre à sa population environnante, ceux-ci évoluant notamment en fonction de sa situation géographique par rapport à de grands pôles urbains. Par exemple, avec 9 600 habitants, Foix (09) est le centre majeur le moins peuplé de France ; mais il offre un haut niveau d'équipements, puisque situé loin de toute métropole. En comparaison, avec trois fois plus d'habitants, Vigneux-sur-Seine (91) en banlieue parisienne est un centre intermédiaire.

Le choix des indicateurs

La population et le nombre d'emplois d'une commune sont souvent les premières clés de lecture utilisées lors des diagnostics territoriaux relatifs aux centralités de services, mais ces indicateurs ne traduisent pas toujours la réelle fonction d'une commune pour les habitants alentour. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'elle dessert une zone de faible densité. Un fait qui doit être mieux pris en compte par les politiques publiques.

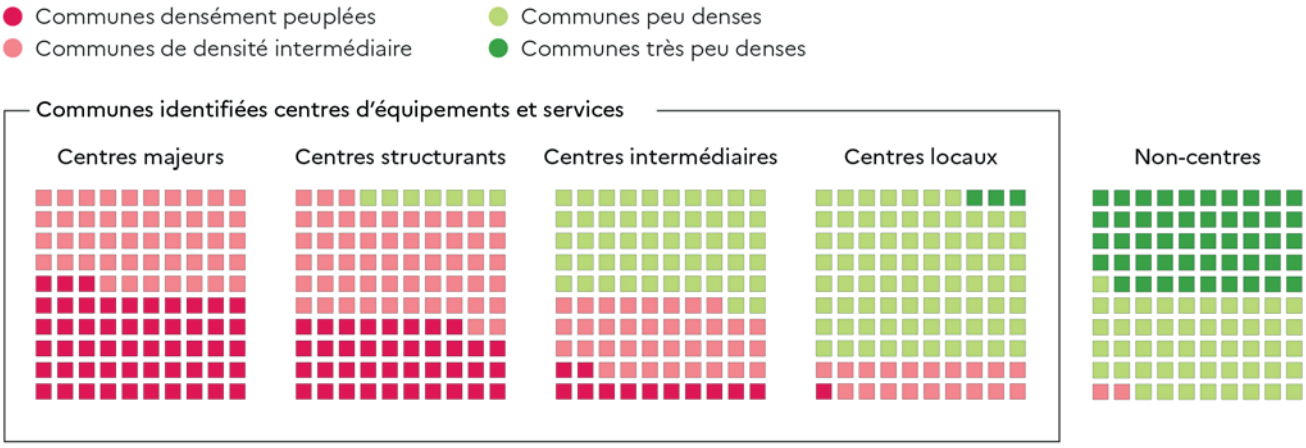
Les centres intermédiaires sont essentiels à l'offre d'équipements et de services des espaces les moins denses

La grille communale de densité[5] classe les communes en 4 catégories de peuplement. Elle permet de mieux comprendre comment l'offre des centres se répartit, des espaces les plus urbanisés aux espaces les plus ruraux.
Il existe une logique de concentration des types de centres d'équipements et de services en fonction de la densité de peuplement : c'est dans les espaces les plus urbanisés que se concentrent les centres qui offrent les plus hauts niveaux de services (53 % des centres majeurs et 38 % des centres structurants). La majorité (55 %) des centres structurants se trouve dans la catégorie des communes dites « de densité intermédiaire », où tous les types de centres sont aussi présents. L'espace des communes

5. La grille communale de densité de l'Insee s'appuie sur la distribution de la population à l'intérieur de la commune en découpant le territoire en carreaux de 1 kilomètre de côté. Elle repère ainsi des zones agglomérées. C'est l'importance de ces zones agglomérées au sein des communes qui permet de les caractériser (et non la densité communale habituelle). Insee : https://www.insee.fr/fr/information/2114627

La hiérarchie des centres suit celle de la densité de peuplement des communes

Répartition des niveaux de densité des communes par type de centralité
Chaque carré représente 1 % des centres dans chacune des catégories



Sources : Insee, Grille communale de densité 2018 - INRAE-CESAER - ANCT 2020 • **Réalisation :** ANCT 2020

peu denses est la catégorie dans laquelle les centres locaux sont les plus représentés (75 %). Enfin, seuls quelques centres se situent dans l'espace des communes très peu denses[6]. Au-delà de l'offre de services qui caractérise un centre, l'action publique doit donc considérer la situation d'une commune-centre sur le territoire : est-elle située dans un espace urbanisé et enclavée parmi d'autres centralités, ou bien est-elle isolée dans un espace rural ?

L'exemple des centres intermédiaires est éloquent : ils sont répartis principalement entre deux catégories de communes, « de densité intermédiaires » et « peu denses ». Mais ils occupent ainsi une place particulière dans l'armature urbaine par l'offre de services de proximité essentiels qu'ils procurent aux populations, en tant que commune « de banlieue » dans les espaces urbains ou comme « centralités rurales » desservant des espaces peu denses ou de très faible densité. Les réponses pour les soutenir ne peuvent donc être que différentes.

La concentration de l'emploi ne correspond pas systématiquement à la localisation des centres d'équipements et de services

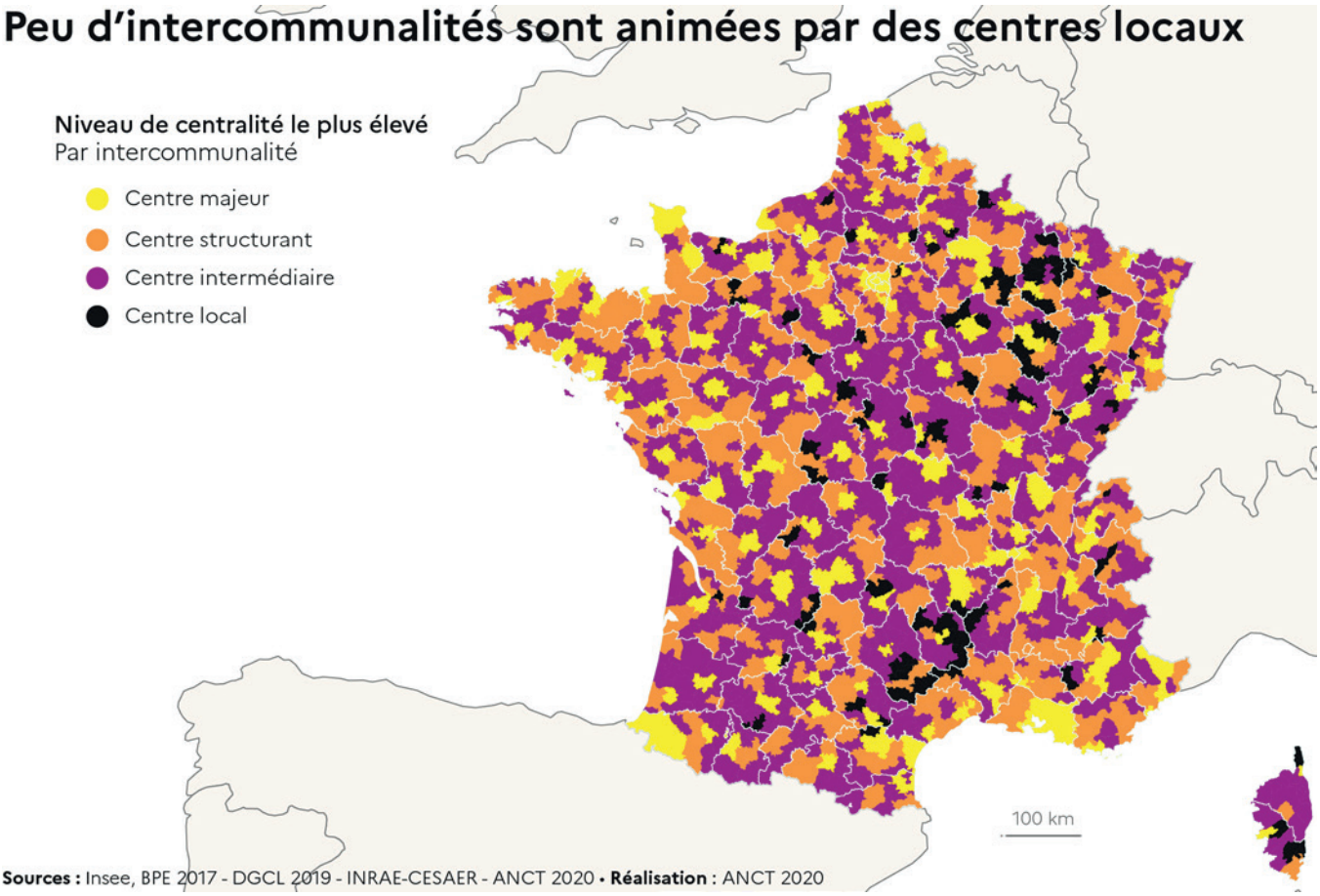
Les centres d'équipements et de services ne sont pas toujours des pôles d'emplois, et c'est d'autant plus vrai lorsque le centre est faiblement peuplé, qu'il soit local ou intermédiaire. 1 403 centres locaux et trois centres intermédiaires ont moins de 1 000 habitants et moins de 300 emplois, alors qu'à l'inverse, on dénombre 85 communes non-centres conjuguant plus de 1 000 habitants et plus de 300 emplois. Comment expliquer alors qu'elles ne soient pas centres d'équipements et de services ? Cette question met en exergue l'intérêt, pour l'action publique visant la revitalisation des bourgs et petites villes, d'avoir une approche par la diversité de l'offre de services plutôt que par la population ou par le nombre d'emplois. Les lieux d'habitation, de travail et de consommation de services (qu'ils soient publics ou non) ne sont pas toujours les mêmes pour les habitants. S'ils se confondent souvent, ils sont parfois dissociés. L'exemple de Sandouville est très explicite : cette commune de 797 habitants avec 4 182 emplois en Seine-Maritime (76) appartient à la zone industrialo-portuaire du Havre. L'implantation d'une grande usine Renault (2 800 salariés) sur le territoire communal contribue à faire de Sandouville un centre d'emplois. Pour autant, elle est faiblement équipée et entourée de communes mieux équipées qui assurent une fonction de centralité de services. Les salariés de l'usine Renault n'habitent en effet pas ou très peu à Sandouville et ne profitent pas ou très peu du nombre réduit de commerces et services disponibles dans la commune.

6. Il s'agit surtout de centres locaux et intermédiaires issus de communes nouvelles ou loin des grands centres.

Une bonne répartition des centres d'équipements et de services, seules quelques intercommunalités fragilisées par un faible niveau de centralités

Tous les types de centres d'équipements et de services sont représentés dans chaque département, hormis dans celui de l'Ardèche qui ne possède pas de centre majeur (Privas, chef-lieu de département de 8 300 habitants étant identifié comme centre structurant).
Les 1 236 intercommunalités de France sont toutes animées au minimum par 5 centres d'équipements. La majorité d'entre elles possède un centre intermédiaire (53 %) ou structurant (30 %) comme centralités principales.
Certains départements possèdent plusieurs communautés de communes animées uniquement par des centres locaux. C'est le cas par exemple de la Meuse, avec 6 intercommunalités, de l'Aveyron et de la Lozère, qui en comptent chacun 4, de l'Aube, de la Marne et de la Haute-Marne, qui en comptent 3. Seules 82 communautés de communes sont animées par un ou plusieurs centres locaux. Cette population n'a donc pas accès dans le périmètre intercommunal à un niveau d'équipements de type intermédiaire ou supérieur. Parmi elles, 11 ont uniquement un centre local, 17 en comptent deux, marquant une forte difficulté dans l'accès à certains commerces ou services publics. Les 54 communautés de communes restantes sont animées par 3 à 7 centres locaux.

Peu d'intercommunalités sont animées par des centres locaux



Sources : Insee, BPE 2017 - DGCL 2019 - INRAE-CESAER - ANCT 2020 • **Réalisation :** ANCT 2020

Des périphéries en moyenne plus dynamiques que leurs centres

Les centres concentrent les équipements et la population mais cela ne signifie pas qu'ils sont plus dynamiques du point de vue démographique que les communes situées dans leur aire de desserte. Cette « périurbanisation » autour des centres d'équipements et de services est plus intense pour les centres de niveaux intermédiaires, structurants et majeurs dont les périphéries affichent systématiquement des évolutions démographiques supérieures à leur centre sur la période 2006-2016. Seuls les centres locaux lorsqu'ils sont « commune rurale »[7] affichent un dynamisme supérieur à celui de leur périphérie.

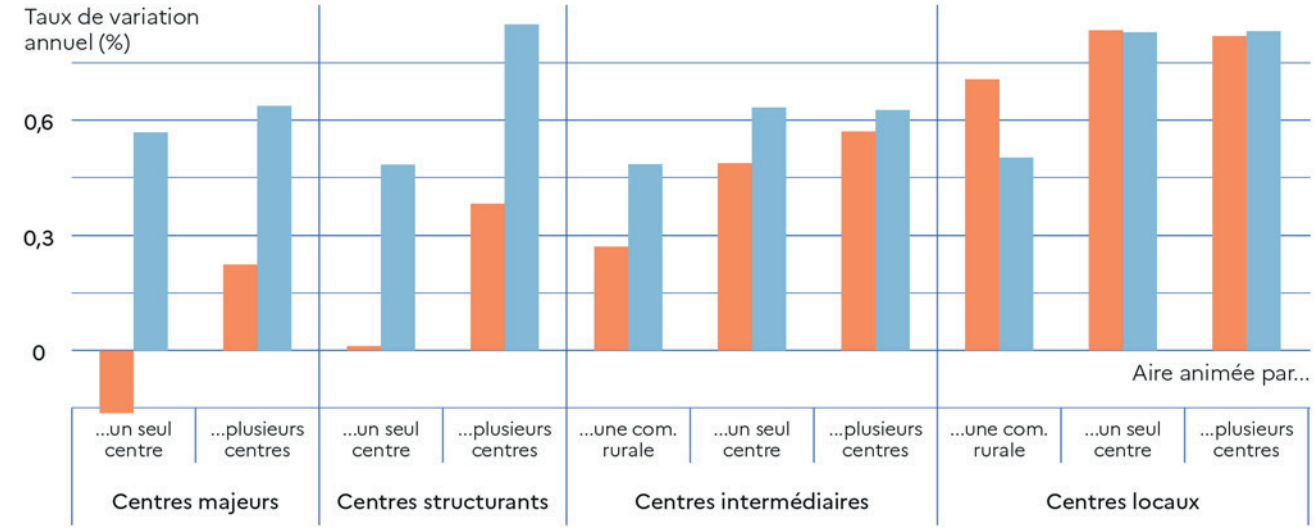
Des centres intermédiaires souvent en déclin lorsqu'ils sont éloignés des grands centres

Ces tendances générales masquent cependant de fortes disparités. Dans le cas des aires des centres intermédiaires, plus de 630 d'entre-elles (37 %) sont animées par un centre qui perd de la population sur la période 2006-2016, que leur périphérie gagne ou non de la population. Parmi cet ensemble 64 % des centres appartiennent à une unité urbaine (mono ou polycentrique) et 32 % sont des communes rurales.

Les aires les plus touchées par un déclin démographique des centres intermédiaires et de leur périphérie sont situées dans les territoires ruraux éloignés des grandes agglomérations (trois-quarts des aires dans la Haute-Marne, le Cantal et la Nièvre, et plus de la moitié des aires dans la Creuse, l'Allier, l'Orne, la Haute-Vienne, le Cher, les Vosges et la Meuse). A l'inverse, dans de nombreux départements, les trois-quarts ou plus des aires enregistrent une hausse démographique de leurs centres intermédiaires et de leur périphérie.

Des périphéries souvent plus dynamiques que leurs centres

Évolution démographique entre 2006 et 2016 des centres et de leur périphérie



Sources : Insee BPE 2017, RP 2016 - INRAE-CESAER - ANCT 2020 • **Réalisation :** ANCT 2020

7. La notion de « commune rurale » présentée dans ce graphique retient la définition de l'Insee, à savoir une commune de moins de 2 000 habitants n'appartenant pas à une unité urbaine de l'Insee.

Cela concerne les départements de la façade ouest (Loire-Atlantique, Gironde, Ille-et-Vilaine, Landes, Maine-et-Loire, Vendée), du midi méditerranéen (Var, Alpes-Maritimes, Hérault, Vaucluse, Gard, Bouches-du-Rhône, Corse-du-Sud), du midi toulousain (Haute-Garonne et Tarn-et-Garonne), les départements rhônalpins (Haute-Savoie, Ain, Isère, Rhône, Drôme) mais aussi les départements franciliens (Val-d'Oise, Seine-et-Marne, Essonne), un département du centre (Loiret) et un de l'est (Bas-Rhin).

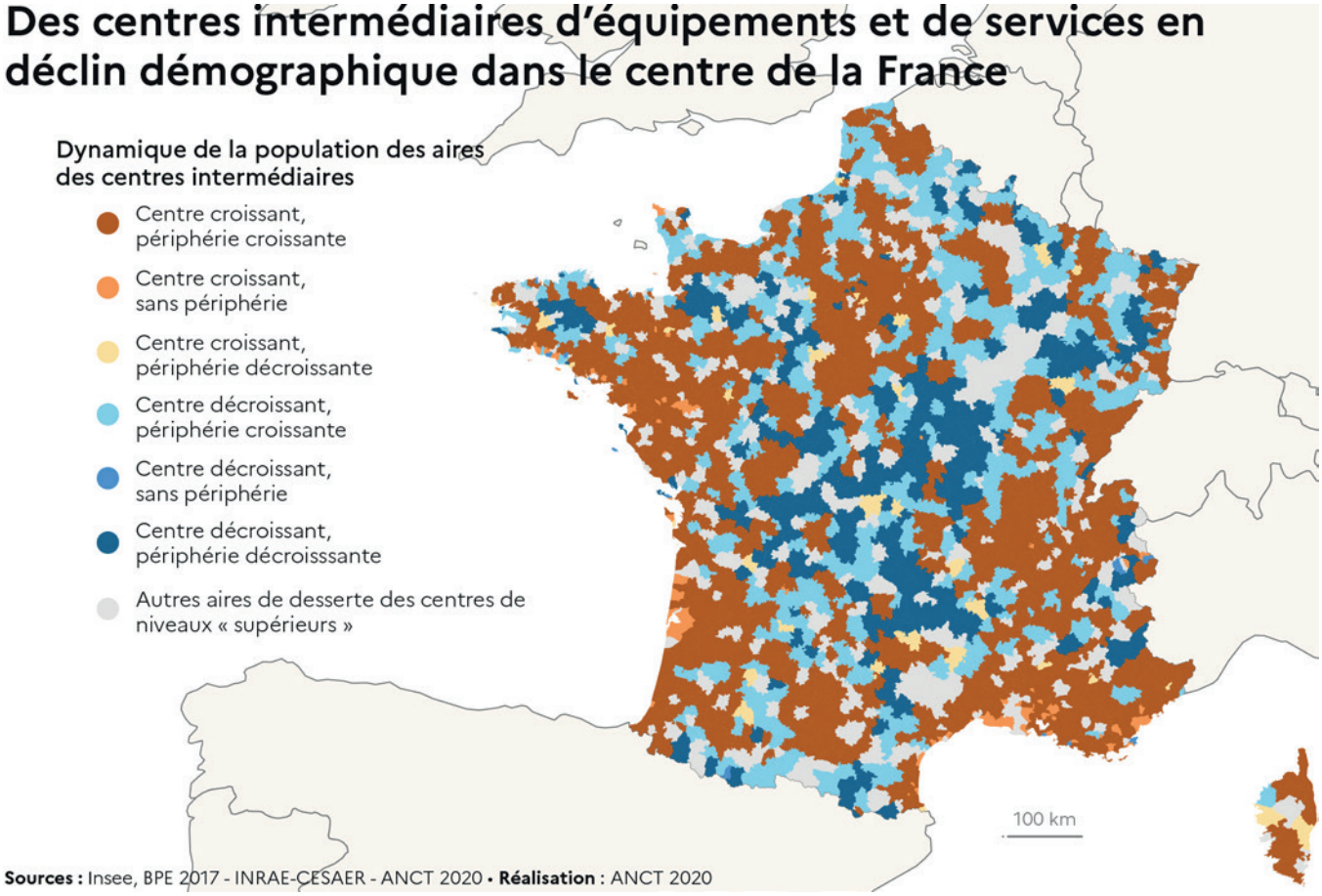
Quels enseignements pour l'action publique ?

L'analyse territoriale est un éclairage essentiel qui participe à la mise en place des politiques publiques territorialisées. Cet aperçu des résultats de l'étude donne de nouvelles perspectives quant aux critères à mobiliser par les pouvoirs publics pour concevoir, accompagner ou évaluer des politiques d'intervention dans les territoires en matière de services publics et au public, de revitalisation commerciale ou autres activités économiques.

Ils soulèvent aussi un certain nombre de questions quant aux objectifs poursuivis : doit-on en priorité aider les centres en perte de vitesse ou apporter un soutien à ceux qui occupent une situation clé dans des territoires isolés et sans lesquels les habitants se retrouveraient très éloignés des services essentiels ?

Les déterminants de la fragilité des centres d'équipements et de services dépendent en effet aussi bien de leur « santé » socio-économique que de leur position vis-à-vis des systèmes urbains environnants. On pense souvent au déclin démographique, à la déprise des emplois et à la vacance commerciale mais beaucoup moins à l'isolement des centres ou à la dépendance des habitants d'un territoire à l'existence même de son centre et du niveau de services qu'il propose. La perte d'équipements clés en matière de commerce et de santé peut induire de fortes difficultés d'accès pour les populations environnantes.

Certains de ces éléments sont développés dans l'étude et des travaux complémentaires visent à mieux comprendre les trajectoires dans le temps de ces centres essentiels à la vie des habitants de ces territoires.



Contribution de l'étude à la définition des cibles du programme d'appui Petites Villes de demain

L'étude, réalisée parallèlement à l'élaboration du programme d'appui Petites Villes de demain, a participé au cadrage de la cible de ce programme. La connaissance fine de cette maille territoriale a permis, dès sa conception, de calibrer au plus près les premières mesures pour accompagner les élus dans leurs projets de revitalisation. L'étude a apporté des éléments quantitatifs et qualitatifs essentiels, qui seront complétés par l'approche adaptée déployée dans chaque Petite Ville de demain.
Cette étude ne constitue pas une sélection ou une éligibilité au programme, mais bien un apport d'expertise pour éclairer d'une part la décision publique dans le choix des Petites villes de demain, et d'autre part pour alimenter les réflexions pour la préparation et la conduite des projets de territoire par chaque collectivité.

Le ciblage quantitatif des bénéficiaires du programme

Hormis Paris et les 3 départements de la petite couronne parisienne[8], toutes les régions et les départements de France métropolitaine comptent des communes identifiées comme des petites villes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité sur le territoire qui les environne. Ces 2 099 communes comptent 9,4 millions d'habitants et desservent les 15 millions d'habitants des 26 970 communes qui constituent leurs aires de desserte[9]. A l'échelle nationale, le périmètre d'influence de ces centres représente au total 38 % de la population et 83 % des communes de France métropolitaine. Comme précisé plus haut, d'une grande diversité, ils jouent un rôle de centralité plus ou moins important et leur niveau de fragilité est très hétérogène. 75 % des centres sont de petites communes de moins de 5 664 habitants[10]. Cela peut sembler une très forte proportion mais rappelons qu'en France, 94 % des communes ont moins de 5 000 habitants. La grande majorité (70 %) d'entre elles appartient à la catégorie des communes peu denses en matière de peuplement[11], 30 % sont des communes dites de densité intermédiaire.

Les territoires ultramarins bénéficient du programme Petites Villes de demain

Même si les enjeux des territoires ultramarins divergent avec la plupart des problématiques métropolitaines, ceux-ci sont pour autant bien concernés par le programme d'appui, construit pour s'adapter aux enjeux et besoins spécifiques locaux, dans un esprit « cousu-main ».

8. Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne.

9. Les aires de desserte des centres d'équipements et de services sont calculées à l'aide du distancier Odomatrix (Inra-Cesear), en rattachant chaque commune au centre le plus proche en temps de trajet routier en heure creuse.

10. 120 communes ont plus de 10 000 habitants

11. Cf. Grille communale de densité de l'Insee.

Des thèmes d'intervention à privilégier

L'étude a permis de faire ressortir de manière objective deux thématiques particulières pour lesquelles il convient de prévoir des dispositifs de soutien dans le cadre du programme.

Le vieillissement de la population

L'étude montre que les habitants de ces petites centralités sont en moyenne plus âgés avec une proportion de personnes de plus de 60 ans avoisinant les 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 métropolitaine. Ce vieillissement s'accroit plus fortement que les tendances constatées à l'échelle nationale ou pour l'ensemble des centralités identifiées par l'étude.

La vacance des logements

L'étude montre globalement, dans les 2 099 communes, une dynamique de croissance 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 qu'à l'échelle nationale (+1,7 point contre +2,5 points). Ainsi, 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 %).

RESSOURCES

1/ PROGRAMME PETITES VILLES DE DEMAIN

- **L'actualité du programme Petites Villes de demain sur le site de l'ANCT :** https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/petites-villes-de-demain-45

2/ RESSOURCES POUR OUTILLER LES ACTEURS LOCAUX

Le corpus de l'étude Centralités, comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales ? (INRAE-CESAER, ANCT 2020) est constitué d'un volume principal, d'une synthèse, et de 3 annexes : « Etat de l'art sur les notions de centralités », « Définitions et méthodes », « Explorations méthodologiques et confortations des résultats ».

- **Synthèse accessible sur le site de l'ANCT :** https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/ressources-16
- **Corpus et toutes les données téléchargeables sur le site de l'Observatoire des territoires :** https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/2020-synthese-centralites-synthese-de-letude-centralites-comment-les-identifier

La Base permanente des équipements : https://www.insee.fr/fr/statistiques/4248184Base

- **Présentation :** https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1161
- **Documentation des services et équipements :** https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/operation/s1524/presentation

3/ POUR EN SAVOIR PLUS :

CGET (mai 2019), « Petites centralités, entre desserrement urbain et dynamiques territoriales ».
Cerema (2020), « Revitalisation des activités en centre-ville et centre-bourg : une note sur les éléments de réussite et points d'attention ».
https://www.cerema.fr/fr/actualites/revitalisation-activites-centre-ville-centre-bourg-note
Baudet-Michel et al., CGET, CDC (2019), « Villes petites et moyennes : évolutions et stratégies d'action ». https://www.caissedesdepots.fr/blog/article/villes-petites-et-moyennes-evolutions-et-strategies-daction-0
Marcon A. et al., (2018), « Le rapport de la Mission prospective sur la revitalisation commerciales des villes petites et moyennes. https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/rapport-de-la-mission-prospective-sur-la-revitalisation-commerciale-des-villes-petites-et-moyennes
L'Observatoire des territoires (2018), « Les mobilités résidentielles, tendances et impacts territoriaux ». https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque

- **L'Observatoire national de la politique de la ville (2020), « Bien vivre dans les quartiers prioritaires ».** www.onpv.fr/publications
- **L'Observatoire national de la politique de la ville (2018), « L'accessibilité à pied aux équipements sportifs dans les quartiers prioritaires : une bonne couverture mais une offre peu variée ».**
- **INSEE PREMIERE n°1782, (novembre 2019), « La déprise du commerce de proximité dans les centres-villes des villes de taille intermédiaire ».**

Le site de l'ANCT : https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/
Le site de l'Observatoire des Territoires :
https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/

A l'occasion des premières réflexions pour l'élaboration du programme Petites Villes de demain, l'ANCT (alors CGET) a souhaité mieux appréhender les fonctions de centralités des communes en matière d'équipements et de services, en France métropolitaine.
A cette fin, l'ANCT et l'INRAE-CESAER Dijon ont mené une étude sur la période 2019-2020. Ces travaux qui ont rassemblé des partenaires nationaux et locaux réunis au sein d'un comité d'orientation de l'étude, ont été menés à partir d'une bibliographie scientifique mais aussi de travaux locaux et nationaux. Quatre niveaux de centralités ont été identifiés et caractérisés en centres locaux, intermédiaires, structurants ou majeurs d'équipements et services.

L'ANCT présente les principaux résultats de l'étude de l'INRAE et esquisse les premiers enseignements que l'on peut en tirer pour leur utilisation dans les diagnostics territoriaux. Plus largement, l'identification de centres d'équipements et de services permet d'éclairer les problématiques autour de l'accessibilité des services, et d'accompagner une optimisation des implantations de commerces et de services publics, dans les lieux déjà fréquentés par les habitants.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Retrouvez l'Agence sur :

agence-cohesion-territoires.gouv.fr

INRAE CESAER OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES